



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Hvordan politisk styring - når ingen har magten?

case-undersøgelse på politisk styring på det skolepolitiske felt

Hansen, Karin; Hansen, Allan Dreyer

Publication date:
2005

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Hansen, K., & Hansen, A. D. (2005). *Hvordan politisk styring - når ingen har magten? case-undersøgelse på politisk styring på det skolepolitiske felt.* (s. 77). Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Hvordan Politisk Styring –
Når ingen har magten?
Case-undersøgelse af politisk styring
på det skolepolitiske felt**

Karin Hansen & Allan D. Hansen

ISSN: 1396-3503

2005:6

Karin Hansen & Allan D. Hansen

HVORDAN POLITISK STYRING – NÅR INGEN HAR MAGTEN?

Case-undersøgelse af politisk styring på det skolepolitiske felt

© forfatterne
*Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet
Fibigerstræde 1
9220 Aalborg
e-mail: institut2@socsci.aau.dk*

*ISSN: 1396-3503
2005:6
tryk: UNI.Print
Aalborg 2005*

HVORDAN POLITISK STYRING – NÅR INGEN HAR MAGTEN?
Case-undersøgelse af politisk styring på det skolepolitiske felt

Karin Hansen & Allan D.Hansen

Denne arbejdstekst er udarbejdet i forbindelse med et større forskningsprojekt om ”Magt, identitet og politisk fællesskab” under den Danske Magtudredning. Som deltagere i projektet indgår Jens Hoff og Henrik P. Bang, Institut for Statskundskab, KU; Torben B. Dyrberg og Allan D. Hansen, RUC, samt Karin Hansen, AAU. Desuden har en række ph.d.-studerende fra Institut for Statskundskab, KU, haft varierende tilknytning til projektet, hvortil også Peter Bogason og Gunnar Gjelstrup, RUC, har været knyttet i en første fase. Det er dog alene forfatterne, der står og har ansvar for denne tekst.

Undersøgelsen af den politiske styring på det skolepolitiske felt vil blive publiceret i kortere form i Henrik P.Bang, Torben B.Dyrberg og Jens Hoff (red.): Magtens nye ansigt. Netværkspolitik, kulturstyring og ny elitisme. Djøf-forlaget (august 2005).

Karin Hansen,
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning,
Aalborg Universitet.

Allan D.Hansen,
Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi,
Roskilde Universitetscenter.

Indholdsfortegnelse:

Fra “hvem styrer?” til “hvordan styring?” - tilgang og undersøgelsesspørgsmål	s. 1
<i>”Hvordan styring?” på skoleområdet - empirisk undersøgelsesfelt og -design</i>	
<i>Skoleområdet – hvorfor og hvordan?</i>	
<i>To kommuner - hvorfor og hvordan?</i>	
<i>En traditionel og en moderne kommune</i>	
Et udvalgsstyret skolevæsen	s. 11
<i>Central udvalgs- og forvaltningsstyring</i>	
<i>Decentrale ledere og bestyrelser</i>	
<i>Samspillet om “det fælles skolevæsen”</i>	
<i>Sammenfattende: et fælles skolevæsen af “os” og “dem”</i>	
Spillet om “Et fælles børnesyn”	s. 25
<i>En god idé, der stille går død – forløbsoversigt</i>	
<i>Styring fra oven søger opbakning fra neden</i>	
<i>Udspil fra oven</i>	
<i>Høring fra neden</i>	
<i>“Lokal forankring” - alle tages i ed</i>	
<i>Når ingen har magten, og ingen vil tage den</i>	
Et mål- og selvstyret skolevæsen	s. 39
<i>Central målstyring</i>	
<i>Decentral ledelse - med brugerstyring</i>	
<i>Dialogstyring</i>	
<i>Sammenfattende: “herrer i eget hus - men alene hjemme”</i>	
Spillet om “Leg-læring”	s. 53
<i>“En lille idé, der bliver til en stor snebold” - forløbsoversigt</i>	
<i>Styring fra oven møder selvstyring fra neden</i>	
<i>Et byråd der vil noget</i>	
<i>Bestyrelser der træder i karakter</i>	
<i>Et spil med selvmål til følge</i>	
<i>Når ingen har magten - men nogen tror de kan tage den</i>	
Konklusion: hvordan politisk styring?	s. 71
Referencer	s. 77
Bilag. Det empiriske datamateriale	s. 79

Fra “hvem styrer?” til “hvordan styring?” - tilgang og undersøgelsesspørgsmål.

Det store spørgsmål om “magten i Danmark” - eller i kommunen, i skolen eller andre sammenhænge, hvor der foregår kollektive former for beslutningstagning og handling - formuleres ofte som et spørgsmål om, “hvem der har magten”, dvs. hvem har magt og indflydelse - og hvem har ikke, eller mindre, magt og indflydelse? Denne udbredte forståelse af magtspørgsmålet er også udbredt inden for den politiske videnskab. Den klassiske “community-power”-tradition er klassisk også i så henseende.¹ I community-power-traditionen tematiseres magt således som nogle aktørers - det være sig individers, grupper eller klassers - ressource- og/eller strukturelt betingede “magt over” andre aktører. Magt er noget, nogle aktører har og udøver over andre i interessevaretagende øjemed, og indebærer et assymmetrisk dominansforhold mellem aktørerne, hvor nogle kommer igennem med deres interesser på bekostning af andre og deres interesser.

Politik og politisk styring ses som et “specialtilfælde” af denne generelle magtforståelse. Politik handler om den specifikke form for interesseforfølgende kamp om magten, der orienterer sig mod de konstitutionelle regeringsorganer, som centrum og arena for en autoritativ politisk beslutningstagning og styring, der omfatter og gælder for alle som medlemmer af et givet politisk beslutningsfællesskab. Den autoritative politiske styring forstås således som udtryk for og resultat af kampen mellem de mange forskellige interesseforfølgende aktører - hvor nogle aktører har magt over og får varetaget deres interesser på bekostning af andre aktører og deres interesser.

I forlængelse af denne forståelse af politisk styring og magt bliver det centrale spørgsmål formuleret som “who governs?” - “hvem styrer?”.² Dvs. hvem, hvilke individer, grupper eller klasser, kommer - i kraft af hvilke ressourcer - igennem med og får varetaget deres interesser - og hvem ikke - i den autoritative politiske styring? Dette spørgsmål ses som det centrale og det interessante “realpolitiske” spørgsmål, der sættes - kritisk - op overfor og søges afdækket i forhold til idealet om en demokratisk politisk styring, forstået som en styring hvor alle har lige muligheder for at komme igennem med og få varetaget deres interesser.

Denne forståelse af politisk styring og magt som en interesseorienteret og ressourcebaseret form for “magt over” er fælles for de forskellige retninger og

1

For en kortfattet behandling af “community-power”-traditionen og dens forskellige “magtskoler” kan henvises til Frølund-Thomsen, 2000.

2

Jvf. R.A.Dahl’s klassiske formulering: “Who Governs?” - om studiet af magt og demokrati i New Haven (Dahl, 1962).

“magtskoler” inden for community-power traditionen. Divergenserne de forskellige positioner imellem går således mere på, hvordan man kan og skal undersøge og afdække spørgsmålet om, hvem der har magten - “hvem styrer?” - end de går på selve forståelsen af, hvad politisk styring og magt handler om.

Selv om forståelsen af politisk styring og magt i termer af “magt over” har været og er udbredt inden for den politiske videnskab, så har den dog ikke været enerådende, og den er i stigende grad blevet udfordret af en række nyere teoretiske tilgange til studiet af politik og politisk styring. Det gælder således “regimeteoretiske” og “governance”- eller netværks-orienterede tilgange samt dele af de såkaldt nyinstitutionelle tilgange, som har vundet udbredelse i forlængelse af “community-power”-traditionen og dens neomarxistisk orienterede kritikere, der trods kritikken forblev inden for den samme grundlæggende optik på politisk styring og magt som en, her strukturelt baseret, form for “magt over”.

Fælles for de nyere tilgange er en betoning af politisk styring som en samstyringsproces mellem en flerhed af forskellige, men indbyrdes afhængige aktører på forskellige områder og niveauer. Politisk magt tematiseres i forlængelse heraf som en “magt til” forstået som kollektiv styringsevne eller styringskapacitet, der accepteres som bindende af de be- og vedrørte parter. En sådan - med Eastons formulering - “autoritativt” bindende styring kan ikke tages for givet - den skal skabes og udvikles. - Hvordan? Hvordan skabes en politisk styring, der accepteres som bindende af de involverede aktører? En sådan politisk samstyringsevne kan ikke reduceres til eller skabes via en interesse- og resourcebaseret form for “magt over”. At der foregår en interesseorienteret magtkamp i forbindelse med den politiske styring benægtes ikke. Men den udgør ikke den politisk set særlige eller “paradigmatiske” magtform.³ Og det centrale - og i politisk henseende interessante - magtsspørgsmål går ikke på “who governs?” - “hvem styrer?” - men på “how governance?” - “hvordan styring?” - forstået som spørgsmålet om, hvordan en politisk styring, der accepteres som bindende af de parter, der indgår i og er omfattet af den pågældende styring, kan skabes og udvikles.

Med denne drejning af det politiske magtsspørgsmål fra “magt over” til “magt til” og fra “hvem styrer?” til “hvordan styring?” rettes opmærksomheden og interessen ind mod nogle af de forhold, der tages for givet eller indgår som uproblematiseret udgangspunkt inden for community-power-traditionens optik. Det gælder således eksistensen af politiske aktører som nogle, der stræber efter størst mulig varetagelse af “egne” interesser i - større eller mindre - konflikt med andre aktører og deres interesser, samt eksistensen af en autoritativ, alleom-

3

Jvf. C.Stones “regimeteoretiske” kritik af den traditionelle forståelse af politisk magt som et spørgsmål om “magt over”. For en præsentation af den regimeteoretiske position kan henvises til Stoker, 1995.

fattende og bindende politisk styring, som de forskellige aktører retter deres interessevaretagende bestræbelser mod og "kæmper" om indflydelse på.

Begge forhold problematiseres inden for de nyere og ikke mindst de institutionelt orienterede tilgange til studiet af politik og politisk styring. Karakteren af det politiske liv, dets aktører og processer, betones her som empirisk åbne og "afhængige" variable, der må forstås og analyseres ud fra de organisatorisk-institutionelle forhold og strukturer, hvor igennem det politiske liv og den politiske styring udspiller sig. Politiske aktører og politisk styringsevne i relation til fælles anliggender ses således som noget, der skabes og udvikles "endogent" i og igennem de politisk institutionelle strukturer som "ordens"-indstiftende og menings- og identitetsdannende horisont for det politiske liv, dets aktører og deres bestræbelser på de forskellige styringsområder og felter.

Den teoretisk tilgangsmæssige nybetoning af spørgsmålet om politisk styring og magt som et spørgsmål om skabelse af samstyring mellem forskellige indbyrdes afhængige aktører, er i et vist omfang blevet befordret af konkret-empiriske udviklinger i den politiske styring i retning af, hvad der i litteraturen er blevet benævnt som "governance"- eller netværks-orienterede styringsformer omfattende en flerhed af mere eller mindre selvstændige styringsenheder og -aktører, der samspiller på tværs af de traditionelle og konstitutionelt satte skillelinier mellem politik og administration samt offentligt og privat. Institutionaliserings og udbredelsen af sådanne tværgående styringsformer synes ikke mindst at have været i vækst på det kommunale niveau gennem nye former for uddelegering og decentralisering af kompetence og ansvar og gennem nye former for inddragelse af "private" foreninger, organisationer og grupper i den offentlige styring på en række kommunale opgaveområder. De netværksorienterede styringsformer har således været med til at skærpe opmærksomheden om og forståelsen for politisk styring som en samstyringsproces, der kræver de involverede aktørers accept, og med til at accentuere spørgsmålet om, hvordan en sådan samstyringsevne eller politisk "magt til" skabes.

Hvor interesser og ressourcer indgår som de afgørende analytiske kategorier i "magt over"-tilgangen, sættes der med den "reviderede" tilgang til politisk styring og magt fokus på *adgang* og *anerkendelse* som centrale analytiske kategorier og undersøgelsesmæssige fixpunkter. De centrale empiriske undersøgelsesspørgsmål går ikke på, hvem der har hvilke interesser og ressourcer, men på, hvem der gives - hvilken - adgang til, og hvem der finder - hvilken - anerkendelse som be- og vedrørt part på de forskellige politiske styringsområder og felter. Og frem for spørgsmålet om interesse-mæssig indflydelse på det substantielle indhold af den politiske styring og de forskelle og uligheder, der gør sig gældende aktørerne imellem i så henseende, rettes den demokrati-kritiske interesse mod spørgsmålet om *in- og eksklusivitet* i den måde, de politiske styringsprocesser foregår på. Demokratisk set går interessen på, hvor vidt den politiske styringsproces er åben og inklusiv med accept af forskellighed - eller om der er individer, grupper og organisationer, der ikke gives adgang og ikke finder accept og anerkendelse som ligeværdige aktører i den politiske styring.

Vores undersøgelse af den politiske styring på skoleområdet tager sit afsæt i den her skitserede “magt til”- forståelse af politisk styring, hvor fokus rettes mod spørgsmålet om den tildelte adgang til samt anerkendelse som aktør i den skolepolitiske styring.

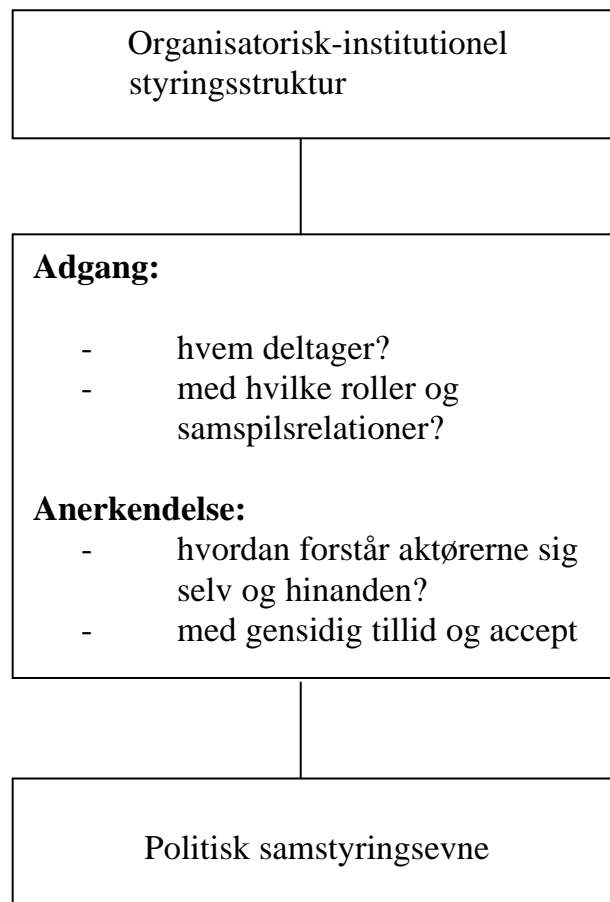
Deltagelsen i den politiske styring reguleres gennem bestemte sæt af adgangsgivende normer og “spilleregler”, der - formelt som uformelt - tildeler forskellige deltagelsesmuligheder, med forskellige kompetence- og ansvarsfordelinger, til forskellige aktører i den politiske styringsproces. *Adgangsspørgsmålet* indebærer således en undersøgelse af den organisatorisk-institutionelle styringsstruktur med henblik på: *hvilke aktører tildeles hvilke deltagelsesmuligheder, med hvilke roller og samspilsrelationer, i den politiske styring på området?*

Spørgsmålet om *anerkendelse* indebærer en undersøgelse af de politiske menings- og identitetsdannelser, der udvikles og gøres gældende af de aktører, der deltager i den politiske styringsproces: *hvordan forstår og opfatter de forskellige deltagere sig selv og hinanden som aktører i den politiske styring, og i hvilket omfang er den politiske menings- og identitetsdannelse præget af gensidig tillid og accept aktørerne imellem?*

Ud fra en institutionel tese om, at de organisatorisk-institutionelle strukturer, hvorigennem den politiske styring foregår, virker formende ind på de politiske aktør-, identitets- og meningsdannelser på feltet, går den overordnede problemstilling på, *om og i givet fald hvordan, organisatorisk-institutionelle forskelle i styringsstruktur “gør en forskel” i henseende til spørgsmålet om adgang og anerkendelse og dermed den politiske samstyring og styringsevne på feltet.*

De overordnede undersøgelsesspørgsmål og -felter kan sammenfattende illustreres således:

Figur 1



***”Hvordan styring?” på skoleområdet
- empirisk undersøgelsesfelt og -design.***

Den empiriske undersøgelse omhandler den politiske styring på det skolepolitiske felt i to udvalgte casekommuner - med nærmere undersøgelse af et udvalgt skolepolitisk sagsforløb i hver af de to kommuner.

Skoleområdet – hvorfor og hvordan?

Styringsmæssigt har skoleområdet traditionelt og efter folkeskolereformen fra 1958 samt 1970'ernes kommunalreformkompleks haft karakter af et meget professionaliseret og institutionaliseret “skolevæsen”, der har haft og levet sit “eget liv” på det lokale niveau. Den politiske styring af området bestod primært i en statslig regelstyring, i forhold til hvilken kommunerne havde status af lokale forvaltningsorganer, der skulle stå for og sikre den lokale realisering og overholdelse af de centralt fastsatte bestemmelser og regler for landets skolevæsen. “Væsenet” havde godt nok status af et kommunalt skolevæsen, men

det mere placerings- end styringsmæssigt. Og inden for de centralt fastlagte regler var det de professionelle, lærerne, der bestemte over skolens indre liv - med råd og dåd fra forældrevalgte skolenævn.

Fra slutningen af 1980'erne blev der brudt op i dette "skolevæsen". Den statslige detailregulering veg til fordel for en øget kommunalisering med kommunalpolitikere som centrale styringsaktører med større kompetencer og ansvar "fra oven" og med forældrevalgte skolebestyrelser som nye aktører med kompetence og ansvar i forhold til skolen og dens indre liv "fra neden". Skoleområdet er blevet mere sammensat styringsmæssigt set - med flere og nye aktørgrupper, der deltager og spiller aktivt med i den skolepolitiske styring på det lokale niveau.

I denne undersøgelse af det lokale skolepolitiske styringsfelt sætter vi fokus på samspillet og "mødet" mellem det centralt kommunale og det decentrale niveau som to organisatorisk-institutionelle felter med hver sit sæt af aktører, roller og relationer i den lokale politiske styring.

To kommuner - hvorfor og hvordan?

Kommunaliseringen af den skolepolitiske styring har ikke blot sat kommunalpolitikere som en mere bestemmende aktørgruppe i den politiske styring på skoleområdet. Kommunaliseringen har også indebåret, at styringsstrukturen på det skolepolitiske felt er blevet mere forskellig i de forskellige kommuner. Såvel styrelsesbestemmelserne i folkeskoleloven som den kommunale styrelseslov har siden slutningen af 1980'erne gjort det muligt for kommunerne at indrette og organisere sig mere forskelligt både i henseende til skolestyringsstrukturen og i henseende til den kommunale styringsstruktur i bred forstand. Og kommunerne er blevet mere forskellige. I undersøgelsen har vi udvalgt to mellemstore provinsbykommuner med forskellige organisatorisk-institutionelle styringsstrukturer. En henholdsvis "traditionel", fagudvalgsorganiseret og -styret kommune (Nyborg) og en "moderne", mål- og selvstyreorganiseret kommune (Skanderborg). Sidstnævnte har forladt fagudvalgsstrukturen til fordel for en kombineret central-decentral styringsmodel omfattende central målstyring ved det samlede byråd og decentral selv- og brugerstyring på de enkelte institutioner - skoler, daginstitutioner, plejehjem m.m. De to kommuner har således forskellige styrings- og adgangsstrukturer, der sætter forskellige deltagelsesmuligheder i den skolepolitiske styring. Hvilke deltagelsesmuligheder, med hvilke roller og indbyrdes relationer, tildeles aktørerne, og hvad betyder de forskellige rollesætninger for identitetsdannelserne og samstyringen aktørerne imellem? Gør de nogen forskel - og i givet fald hvordan? Disse spørgsmål forfølges, som nævnt ovenfor, specielt i forhold til samspillet og "mødet" mellem aktørerne på det centralt-kommunale og det decentrale styringsfelt.

I begge kommuner omfatter undersøgelsen det lokale skolepolitiske styringsfelt i bred og mere generel forstand, men et skolepolitisk sagsforløb er udvalgt med henblik på en mere konkret og "tæt" undersøgelse af den skole-

politiske styring i de to kommuner.⁴ I den "traditionelle" kommune drejer det sig om indførelse af et fælles sæt af koordinerende pædagogiske principper og arbejdsformer, et såkaldt "Fælles børnesyn", der skal omfatte såvel skolerne som de øvrige kommunale institutioner, der har med børn at gøre. I den "moderne" kommune drejer det sig om indførelse af en "Leg-lærings"-model, der integrerer det fritidspædagogiske arbejde med skoleundervisningen inden for en samlet "leg-lærings"-tid fra 8-14 for de mindre klasser. Begge sagsforløb har karakter af nye "vigtige" skolepolitiske udviklingstiltag, der skal være med til at markere og profilere de respektive kommuner og kommunale skolevæseners udadtil over for omverdenen. Der er tale om sager, der forløber over et længere, flerårigt tidsperspektiv omfattende samtlige skoler i de to kommuner, og som involverer samtlige parter på det skolepolitiske felt. Som sådan er de to skolepolitiske sagsforløb velegnede til at sige noget om de konkrete "rollespil" og samstyrringsprocesser mellem de forskellige styringsenheder og aktører på skoleområdet.⁵

En traditionel og en moderne kommune.

De danske kommuner har gennem de sidste 10-15 år været gennem en omfattende "moderniserings"-proces med omstruktureringer af de interne organiserings- og styringsformer (Ejersbo (red.), 1997; Klausen & Ståhlberg (red.), 1998; Hansen, 1999; Blom-Hansen, Bruun & Pallesen (red.), 2002). Selv om de enkelte kommuner som led i en mere generel decentralisering og kommunalisering af den offentlige styring og opgavevaretagelse har fået mulighed for at indrette sig forskelligt i henseende til de interne organiserings- og styringsformer, så er der en række fælles elementer, der går igen i de organisatorisk-institutionelle omstillinger, der har præget den kommunale verden. Udlægning af øget kompetence og ansvar til de enkelte forvaltningsenheder og til de konkret opgavevaretagende institutioner og deres brugere kombineret med central mål- og rammestyring har således været gennemgående omorganiseringselementer.

Denne kombination af intern decentralisering inden for overordnede mål og rammer har i et vist omfang hentet inspiration fra de "New Public Management"-forestillinger om en "bedre", mere effektiv og serviceorienteret offentlig sektor, som har været ude at gå og fungeret som ledestjerne for moderniseringen af den offentlige sektor i mange lande. Også i Danmark. De kommunale omorganiseringer er præget af NPM-kritikken af den "regelstyrede" og "bureaukratiske" offentlige sektor og dens anbefalinger om en offentlig,

4

For en oversigt over det anvendte empiriske datamateriale henvises til bilag.

5

Ud over skoleområdet involverer sagsforløbene også dag- og fritidsinstitutionsområderne. Undersøgelsen er dog begrænset til det skolepolitiske felt. Dag- og fritidsområderne og de aktører, der gør sig gældende her, inddrages kun i deres relation til og betydning for sagsforløbet på det skolepolitiske felt.

herunder kommunal, ”serviceproduktion”, der tager ved lære af de organiserings- og ledelsesformer, der gælder for den private virksomhedsproduktion. Med enkelte undtagelser har det dog været de mere ”bløde”, ledelsesmæssige NPM-anbefalinger frem for de markedsorienterede ”frit valgs”- og konkurrencebefordrende NPM-elementer, der har slået an i kommunerne. Og de managementorienterede elementer er desuden blevet ”oversat” og tilpasset til de eksisterende traditioner og institutioner i den kommunale styring.

Dette generelle omorganiseringsbillede er imidlertid et billede med mange variationer. Nogle kommuner har forsøgt sig med gennemgribende omorganiseringer af den kommunale styringsstruktur. Andre er gået mindre radikalt til værks. Og nogle har fastholdt de traditionelle kommunale organiserings- og styringsformer som ramme for mindre ændringer og justeringer.

De to mellemstore provinsbykommuner, der indgår i vores undersøgelse, er omtrent lige store, med knap 20.000 indbyggere og med hver fem folkeskoler, men de repræsenterer hver sin ende af det kommunale omstillingsspektrum.

Den ”traditionelle” kommune har bevaret den ”normalstyrings”-model, som blev indført med kommunalreformen i 1970 med stående fagudvalg, der med styrelseslovens formulering står for den ”umiddelbare forvaltning” af de kommunale opgaveområder, der af byrådet er henlagt under de respektive udvalg. I begyndelsen af 1990'erne blev de institutionsrelaterede børne- og ungeopgaver samlet som eet opgaveområde, der sammen med kultur- og fritidsopgaverne blev henlagt under et Børne- og Kulturudvalg (BKU) og en samlet forvaltning for børne-, kultur- og fritidsområdet. Denne opgavemæssige samling ændrede imidlertid ikke ved den traditionelle udvalgsstyringsmodel med tilknyttede fagforvaltninger, der under ledelse af en fagforvaltningschef bistår udvalgene med deres ”umiddelbare forvaltning” af de respektive opgaveområder. De ændringer og omstillinger, der har fundet sted, herunder en vis, begrænset økonomisk decentralisering på institutionsområdet, har ikke antastet den grundlæggende model med politiske fag- og ”forvaltnings”-udvalg, der med fagligt-professionel assistance fra deres respektive fagforvaltninger står som de afgørende kommunale styringinstanser med såvel politisk beslutningsmæssig som også administrativ, sagsbehandlende kompetence og ansvar for opgavevaretagelsen på de forskellige kommunale opgaveområder.⁶

Den traditionelle styringsstruktur med dens blandede politisk-administrative kompetencer gennem stående fagudvalg er der gjort radikalt op med i den ”moderne” kommune, der i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne indførte en ny styringsmodel. Den nye styringsmodel havde kritisk brod vendt mod den traditionelle udvalgsstyring, hvor politikerne, lød kritikken,

6

Samtidig med vores undersøgelse traf kommunen principbeslutning om omorganisering af den traditionelle styringsstruktur til en mål- og rammestyret samt decentraliseret model. Det var således ”sidste udkald” for en undersøgelse af den politiske styring i kommunen som eksempel på en ”traditionel” udvalgsorganiseret og -styret kommune.

fungerede som “administratorer” med hænderne og næsen langt nede i den konkrete sagsbehandling, og hvor de ansatte administratorer omvendt fungerede som “politikere”, der satte de overordnede linier og udviklingsretninger for kommunen og dens opgavevaretagelse. Politikerne skulle hives ud af og op over det administrative sagsbehandlingsarbejde, der på sin side skulle overlades til de administrativt ansattes “frihed til ledelse” uden politisk indblanding. Under overskriften “Central styring og decentral ledelse” blev den nye styringsmodel indført over flere fortløbende omorganiseringer fra 1991 til 1996. Byrådet blev her sat som det organ, der skulle stå for en “central styring” i form af overordnet målstyring. De stående udvalg blev således afskaffet på de serviceorienterede opgaveområder.⁷

Den centrale politiske målstyring ved byrådet blev kombineret med “decentral ledelse”, hvor kompetence og ansvar for den konkrete sagsbehandling og drift blev overdraget til de administrative ledere af de forskellige serviceydende institutioner og områder med status som decentrale, selvforvaltede “produktions”-enheder. Denne administrative decentralisering blev gennemført i en radikal og konsekvent udgave, der bl.a. indebar nedlægning af de traditionelle centrale fagforvaltninger. Rådhusadministrationen blev reduceret til en lille generalistdirektion samt en række stabsenheder med økonomifunktioner m.v. til servicering af henholdsvis byråd og de selvforvaltede institutioner og områder. Den administrativ-ledelsesmæssige decentralisering blev fulgt op af en såkaldt politisk decentralisering til valgte brugerbestyrelser på samtlige selvforvaltningsområder og -institutioner. Som decentralt valgte politiske organer står brugerbestyrelserne for den politiske mål- og selvstyring på de enkelte institutioner og områder - med direkte relation til og i “dialog” med det centralt valgte byråd. På de selvforvaltede områder er det stående udvalg således nedlagt til fordel for en kombineret politisk målstyring ved dels det samlede byråd, dels de enkelte brugerbestyrelser. Og det grundlæggende princip om adskillelse og ikke-indblanding mellem politik defineret som politisk målstyring og administration forstået som ledelse og drift af den konkrete serviceproduktion er blevet institutionaliseret på såvel det centrale- som på det decentrale styringsniveau.

Den “traditionelle”, udvalgsorganiserede og den “moderne”, mål- og selvforvaltningsorganiserede styringsstruktur gælder for den kommunale styring generelt i de to kommuner. Således også for skoleområdet. Karakteren af den organisatorisk-institutionelle styringsstruktur på det skolepolitiske felt skal uddybes nærmere i det følgende, hvor først den “traditionelle” styringsstruktur og dens betydning for den skolepolitiske styring skal tages op til behandling.

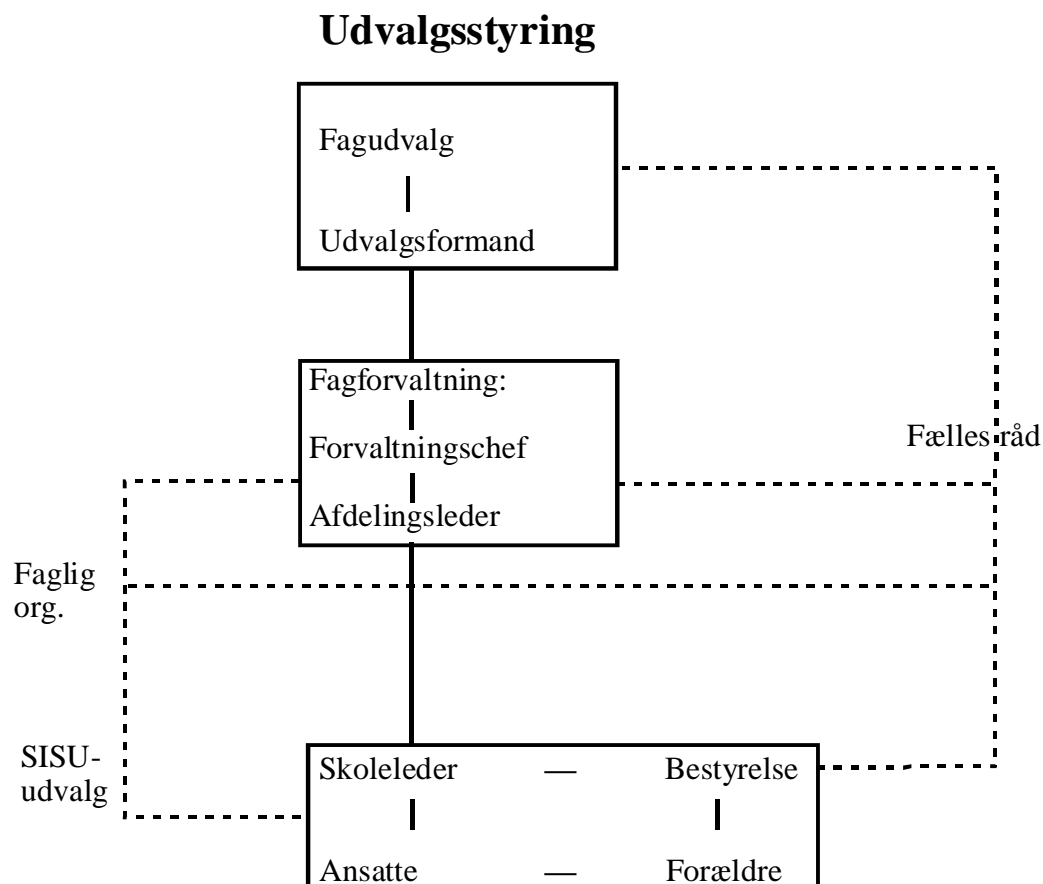
7

For en nærmere behandling af den indførte styringsmodel kan henvises til Hansen og Dalsgaard, 2000.

Et udvalgsstyret skolevæsen

Den traditionelle udvalgsorganiserede styringsstruktur, som den tager sig ud og fungerer på skoleområdet, kan anskueliggøres gennem følgende oversigtsfigur:

Figur 2



I det følgende skal vi forfølge spørgsmålet om hvilke adgangs- samt identitets- og anerkendelsesproblematikker, denne udvalgsorienterede struktur giver anledning til på skoleområdet. Vi starter med at præsentere de organisatorisk-institutionelle rolletildelinger og de identitetsdannelser, der er udviklet i tilknytning hertil, på det skolepolitiske område generelt set. Derefter ser vi på, hvordan disse roller og identiteter konkret kommer i spil i forbindelse med processen om indføring af et “fælles børnesyn” på skoleområdet.

Central udvalgs- og forvaltningsstyring

Selv om byrådet styrelseslovmæssigt har den endelige beslutningskompetence, er den kommunalpolitiske styring på de forskellige opgaveområder overladt til de

enkelte udvalg. Det gælder også på skoleområdet, hvor Børne- og Kulturudvalget står for den politiske styring. Når sagerne når frem til byrådets bord, er alting med BKU-formandens ord "hugget og stampet ud". Det er i fagudvalgene, og senest - omend sjældent - i økonomiudvalget, beslutningerne træffes. Byrådsmøderne er i så henseende overflødige og "verdens kedeligste møder, præget af rene ekspositionssager. Når større tiltag og nyudviklinger sættes i gang, afholdes der tema-dage for byrådet, hvor politikerne kan blive sat ind i og drøfte sagerne på tværs af deres udvalgstilhørsforhold. Men ellers, og bortset fra de overordnede økonomiske budgetforhandlinger og -beslutninger, der foregår i økonomiudvalg og byråd, er al kompetence og ansvar på de forskellige kommunale opgaveområder overladt til de enkelte fagudvalg. På de politiske gruppemøder orienteres der om arbejdet i de forskellige udvalg, men også her er det normen, at man retter ind i forhold til de respektive udvalgsfolk, der antages at "vide bedst". Det er i udvalgene, det "fundamentale arbejde" ligger, som en byrådspolitiker udtrykker det. Og det er her, politikerne får deres primære identitet, hvor de kan "sidde med ting de brænder for, og kan prøve at kigge på tingene med borgernes øjne - og signalere over for borgerne, at der bliver altså holdt øje med det, embedsmændene laver", som en anden politiker formulerer det. Den høje grad af identifikation med udvalgsområdet, får udvalgsfolkene til at stå sammen på tværs af partiskel i fælles forsvar for "vores" område mod "udefra"-kommende krav om besparelser, der opleves som baseret på manglende indsigt i området. Iflg. et BKU-medlem har de øvrige byrådspolitikere ikke den "nødvendige indsigt, og det kan blive skæbnesvangert, når vi når dertil, hvor der skal laves budgetter, og hvor vi skal finde besparelser". Over for pres om besparelser "fra økonomiudvalget og fra dem oven i økonomiafdelingen, alle vores regnedrenge, der har udvalget stået sammen som okser", iflg. afdelingslederen på skoleområdet. Her støttes udvalget af forvaltningen, hvis opgave det iflg. afdelingslederen er, at få "så meget fagligt som muligt med i økonomisnakken", så det ikke kun er "nøgletal og økonomistrategier og alt det der, som regnedrengene finder ud af". Den centrale udvalgsstyring på skoleområdet foregår således i et tæt samspil med fagforvaltningen - med udvalgsformanden og forvaltningschefen som centralt makkerpar.

Generelt har udvalgene "stærke" formænd, der står for og kører udvalgsarbejdet ind- som udadtil. Lidt selvironisk, men også -bevidst giver den mangeårige, socialdemokratiske formand for BKU udtryk for, at udvalget, "det ejer jeg". Det er hende, der er "mest på podiet" - de menige medlemmer er mere "anonyme", som hun formulerer det. Det er også formanden, der står for den tætte kontakt til forvaltningen. Iflg. en anden udvalgsformand spiller udvalgsformændene generelt mere sammen med deres respektive fagforvaltninger end med deres udvalg. Som formænd er de med i det daglige arbejde og præger de sager, der tages op i forvaltningen. Og forvaltningscheferne fungerer nogle gange mere som udvalgsmedlem end som kommunal forvaltningschef, mener han. På børne- og kulturområdet clearer og sparrer formanden "utroligt mange ting af" med forvaltningschefen, hvilket hun finder meget vigtigt for at kunne lave et godt

stykke arbejde. Denne clearing og sparring går begge veje. Som forvaltningschefen formulerer det, så er formanden ”godt orienteret – fordi vi har orienteret hende godt”. Såvel forvaltningschefen, der selv er gammel skolemand, som afdelingslederen orienterer og inddrager løbende formanden, der er med til at præge og sætte aftryk på arbejdet i forvaltningen. For forvaltningen er det vigtigt, at der er politisk bevågenhed og vilje omkring de forskellige sager, forvaltningen arbejder med. Og for formanden er det vigtigt at være ”klædt på” og tæt inde i sagerne for at kunne tage politisk stilling. Hun har selv ”sparket” lidt til de forvaltningsansatte for at få dem til at komme på banen og blande sig med deres meninger og holdninger. Og de blander sig da også i stort set alt iflg. afdelingslederen – ikke blot i faglige spørgsmål, men også med politisk råd og dåd, selv om de selvfølgelig på udvalgmøderne, hvor forvaltningschefen og afdelingslederen deltager, skal have fornemmelse for, hvornår de skal tie og overlade en given diskussion og afgørelse til politikerne.

I praksis er der ingen sondring mellem politik og administration, betoner afdelingslederen, og henviser til, hvordan eks. afdelingsleder, forvaltningschef og udvalgsformand afholder fælles strategimøder, hvor de aftaler hvilke større områder, de skal tage op. For forvaltningschefen er der jo nok ”et eller andet sted” forskel på politik og administration, men det tætte samspil mellem forvaltning og udvalg er et spørgsmål om, hvad der giver kvalitet i, og hvad der gør det kommunale arbejde sjovt. Denne opfattelse af forholdet mellem politik og administration i den kommunale styring deles af politikerne. Der kan ikke laves noget klart snit mellem politik og administration eller mellem de politiske og de administrative roller. Den løbende ”ping-pong” er nødvendig og vigtig, og den konkrete administration og sagsbehandling kan og skal ikke overlades til de ansatte administratorer alene. Nok har man forsøgt at skille politik og administration ”en lille smule ad”, iflg. borgmesteren, men det kan man jo ikke, betoner han samtidig. Og som han ser det, er det overhovedet spændingsfeltet mellem politik og administration, der er det interessante og spændende ved det kommunalpolitiske arbejde. Enkelte politikere fra mindretalsgruppen i byrådet giver dog udtryk for, at nogle af de ”stærke” udvalgsformænd fra den socialdemokratiske flertalsgruppe, her ikke mindst formanden for BKU, blander sig for meget i forvaltningen og dens arbejde. Kritikken synes dog nok så meget at være udtryk for, at det tætte forhold mellem udvalgsformand og forvaltning indebærer en vis marginalisering af de ”menige” mindretalspolitikere i udvalget, som at være udtryk for noget ønske om en skarpere adskillelse mellem politik og administration i den måde, den kommunalpolitiske styring foregår på. Udvalgsstyringen med dens mulighed for, at politikerne kan komme tæt og konkret ind på livet af de forskellige kommunale opgaveområder og ”få fingrene helt ned skidt”, er der således stor enighed om. Uden denne kendskab til ”materien” og ”skidt” via udvalgene vil politikerne ikke, heller ikke iflg. kritikerne af ”formandsvældet” blandt mindretalspolitikere, kunne forholde sig og tage stilling til de forskellige spørgsmål og sager, de stilles over for på det lokalpolitiske niveau. Nok skal politikerne ikke være ”sagsbehandlere”, lyder det

samstemmende, men det er ikke det samme som, at der ”overhovedet ikke er sagsbehandling i det vi laver – for det tror jeg ikke er fornuftigt”, mener en byrådspolitiker.

Det tætte, integrerede forhold mellem udvalg og forvaltning er ledsaget af nogle uformelle og pragmatiske spilleregler for den indbyrdes kontakt og kommunikation mellem de enkelte udvalgsmedlemmer og de forvaltningsansatte. Kontakten fra udvalgsmedlemmerne skal helst foregå gennem eller i al fald med orientering af udvalgsformanden og/eller forvaltningschefen. Disse spille- eller kontaktregler står såvel BKU-formanden som forvaltningschefen rimeligt fast på – i modsætning til andre udvalgsområder, hvor reglerne er mere pragmatiske. Reglerne skal ikke holde politikerne ude af og væk fra de konkrete forvaltningssager, men sikre, at udvalgsformanden og forvaltningschefen ved, hvad der foregår inden for deres udvalgs- og ansvarsområde.

Sådanne regler for den indbyrdes kontakt mellem de valgte politikere og de forvaltningsansatte gælder også i henseende til institutionsledere og –ansatte. Udadtil finder udvalgsformanden det vigtigt at være sig de politiske og de administrative roller bevidst, og hun tager normalt ikke kontakt direkte til institutions- eller skoleledere, men lader den gå gennem forvaltningschef og afdelingsleder som mellemliggende niveau for ikke at ”signalforvirre” og ”misbruge” de institutionsansatte i et politisk spil. Denne rollebevidsthed udadtil er dog ikke forbundet med en mere principiel sontring eller adskillelse mellem politik og administration i den måde, den kommunale styring foregår på. Udvalgsformanden så således gerne, skolelederne komme langt mere på banen som samlet, initiativtagende forum og udfarende kraft i den centrale politiske styring af det ”fælles skolevæsen”. Her savner hun skolelederne, som hun synes indgår og bliver brugt alt for lidt - som kompetente, ”gode aktører”, der ved, hvad tingene konkret handler om.

Decentrale ledere og bestyrelser

Som vi skal se i sagen om et ”fælles børnesyn” har et par af lederne faktisk været på banen med centrale skolepolitiske initiativer, men det generelle billede er, at lederne primært er ledere af de enkelte skoler. Decentralt er det i flg. de lovgivningsmæssige styrelsesbestemmelser, som er overtaget i den lokale skolestyrelsesvedtægt, skolebestyrelserne, der står for den overordnede styring af de enkelte skoler gennem deres vedtagelse af principbeslutninger for undervisningens ordning mv. - med skolelederen som den, der har ansvaret for, at de bestyrelsesvedtagne principper og beslutninger føres ud i livet. Den interne rollefordeling mellem bestyrelse og skoleleder er imidlertid mere sammensat end som så.

Som på det centrale niveau foregår der et tæt samarbejde mellem den formelt set ”administrative” skoleleder og den valgte bestyrelse og bestyrelsesformand. Det gælder indadtil, hvor lederne i vidt omfang har rollen med at

indføre specielt de menige bestyrelsesmedlemmer i forskellen på, hvad der er overordnede, "principielle" spørgsmål, og hvad der er for konkret til, at bestyrelsen må tage det op – en rolle, bestyrelsesmedlemmerne synes at være indforstået med. I det almindelige arbejde er bestyrelsen desuden helt afhængig af lederen som den person, der sidder inde med viden om og konkret kendskab til, hvad der foregår på skolen. Denne afhængighed er bestyrelsesmedlemmerne på det rene med, og den ses ikke som noget problem i den måde, det "gode" samarbejde kører på. Specielt udadtil i relationen til det centrale niveau er der opstået et stærkt parløb mellem lederne og bestyrelsesformændene, hvor de sidste tager sig af kontakten til det politiske udvalg. "Jeg driver ikke politik", som en skoleleder formulerer det, "men jeg snakker med min skolebestyrelse, og det gør jeg, fordi sådan er det. De spørger så ind til mig og bliver klædt på af mig til at spørge politikerne. Den linie er meget klar." Som "embedsmand" spiller han sammen med sit personale, sin afdelingsleder og sin forvaltningschef. Politikerne taler han ikke med. Forståelsen for denne "klare linie" deles af skolebestyrelsesformanden: "Når jeg eller skolebestyrelsen henvender sig, så er det politisk, men når det er skolens ledelse, så er det forvaltningen", mener han. Denne sondring er dog ikke lige udtalt for alle ledere og bestyrelser. Skriftlige bestyrelseshenvendelser rettes eks. ofte forskelsløst til forvaltning og/eller udvalg, og nogle skoleledere viger ikke tilbage for at gøre brug af kontakter til byråds- og udvalgsmedlemmer, hvis de finder det fornødent. Men såvel ind- som udadtil lægges skolens linie i fællesskab og udstrakt enighed mellem bestyrelse og leder.

For bestyrelserne er det helt entydigt "egen" skole og livet dér, der udgør det primære interesse- og arbejdsfelt og det, de står vagt om. De Fællesrådsmøder, der afholdes mellem udvalg og bestyrelser er eksempelvis ikke noget, der fylder meget i skolebestyrelsesarbejdet - "det er kun formanden, der har det". Møderne bliver kun diskuteret i bestyrelsen, hvis der har været punkter oppe, som direkte berører skolen. En bestyrelsesformand synes også, det udadvendte arbejde i forhold til "kommunen" fylder meget - og for meget. Bestyrelserne bruger således megen tid og energi på diverse høringer fra udvalg og forvaltning. Den megen tid, der går med at skulle forholde sig og tage stilling til, hvad der kommer fra udvalg og forvaltning, går fra det interne arbejde på skolen, mener hun, og "alt det med budgetter og sådan noget, det er jo ikke derfor, at folk kommer med i en skolebestyrelse." Denne betoning af arbejdet indadtil på den enkelte skole som det primære i og for skolebestyrelserne er især udpræget for de "menige" forældrerepræsentanter: "Vi laver jo det ene høringssvar efter det andet", lyder det beklagende fra et forældremedlem, der har svært ved at se det meningsfulde i alt det, bestyrelserne bliver bedt om at tage stilling til fra "kommunens" side. Det er alene bestyrelsesformændene, der "fører bolden" udadtil - i et tæt parløb med skolelederne og på basis af en høj grad af enighed mellem bestyrelse og leder om, hvad der er i skolens interesse. Det tætte parløb og samarbejde indadtil på de enkelte skoler omfatter dog ikke de ansatte lærere. De er med lærerforenings- og fællestillidsrepræsentantens ord "gået kolde" i arbejdspresset. Som det samstemmende lyder fra såvel skoleledere som bestyrelsesmedlemmer overskygger lærer-

nes arbejdstidsregler, der følges strikt, efterhånden alt. Lærerne opfattes som "nej-sigere", og bortset fra protester mod de stadige nedskæringer har de mere eller mindre meldt sig ud af samspillet med de øvrige skoleaktører - såvel indadtil på de enkelte skoler som udadtil i forhold til udviklingen af "det fælles skolevæsen" i kommunen. Som en lærerrepræsentant i en bestyrelse uddyber det, skyldes det, "at der ikke er nogen tid at disponere over overhovedet. Alt er målt op." Den "ekstra tid", det iflg. vedkommende kræver, hvis lærerne skulle engagere sig, "er der jo ikke råd til - i hvert fald ikke her i byen". Så det gør lærerne ikke.

Samspillet om "det fælles skolevæsen"

Til forskel fra det tætte samspilsforhold mellem de politiske og administrative aktører på såvel det centrale som det decentrale niveau søges opdelingen mellem politik og administration i højere grad efterlevet, hvad samspillet mellem de to niveauer angår. De centralt-decentrale relationer er således præget af en to-strengt struktur, hvor kontakterne primært går mellem forvaltning og skoleledere på den ene side samt mellem udvalg og bestyrelser på den anden - selv om de tætte, "blandede" roller og relationer indadtil på de to niveauer gør de centralt-decentrale kontaktrelationer mere sammensatte end som så.

Fra forvaltningens og forvaltningschefens side satses der meget på at kitte institutionslederne sammen som en del af en samlet kommunal ledelse på børne- og kulturområdet og på at skabe organisatorisk-ledelsesmæssig samling omkring "det fælles skolevæsen". Ud over fælles faglige såvel som sociale ledermøder og -komsammener på det samlede børne-, kultur- og fritidsområde afholdes der løbende fælles skoleledermøder sammen med afdelingslederen på skoleområdet. Og forvaltningen inddrager bevidst de enkelte skoleledere i forbindelse med nedsættelse af forskellige arbejdsudvalg i forvaltningsregi. Som en skoleleder formulerer det, så bruger forvaltningen skolelederne så meget som muligt, hvor skolelederne til gengæld bruger forvaltningen så lidt som muligt! Godt nok ser de forvaltningen som "deres" forvaltning, som de er loyale over for og har gode relationer til, men de er mere ledere af deres "egne" skoler end kommunale ledere, når det kommer dertil, og i det daglige prøver de så vidt muligt at køre deres skoler selv - uden om forvaltningen. Det "fælles skolevæsen" betones også af lederne: "Vi betragter os som ét skolevæsen. Det er vigtigt." Og som skoleledere spiller de tæt sammen indbyrdes om skolernes udvikling. Forsvaret for det "fælles skolevæsen" har dog også karakter af et forsvar for de ressourcer, skolelederne finder, de har brug for for at lave en god skole. Her står de "skulder ved skulder" vendt mod udvalg og forvaltning og "melder ud til vores chefer og siger, at det her, det går ragende rygende galt, eller det er for dårligt, eller hvad man nu kan sige". De er ikke mere integreret i den kommunale forvaltningsledelse, end at de som ledere af deres respektive skoler kan "brokke sig" og danne fælles front mod forvaltning og udvalg.

De ”politiske” samspilsrelationer mellem udvalg og bestyrelser foregår dels gennem udvalgspolitikeres tilstedeværelse i skolebestyrelserne, dels gennem det såkaldte Fællesråd.

Udvalgsrepræsentationen i skolebestyrelserne skyldes et ønske fra bestyrelserne og ikke fra udvalgspolitikerne. Politikerne prioriterer ikke skolebestyrelsesarbejdet særligt højt. En af bestyrelserne har ikke set noget til deres udvalgsrepræsentant gennem næsten et helt år. Selv om det iflg. udvalgsformanden er vigtigt, at udvalgsmedlemmerne er repræsenteret i bestyrelserne – for at ”lytte til, hvad de har af problemfelter” – så må hun dog indrømme, at møderne kan være ”kedelige”, og hun er helt med på, at de ikke prioriteres særligt højt af udvalgsmedlemmerne.

Fra bestyrelsernes side er ønsket om udvalgsrepræsentanter i skolebestyrelsen begrundet med ønsket om en direkte forbindelse og kanal til det politiske udvalg. Bestyrelserne opfatter politikerrepræsentanternes rolle som dobbelt: både at orientere om, hvad der måtte være på vej ”oppefra” og at ”bringe tingene op og videre” fra bestyrelsesmøderne til udvalget. Hvad de da også gør - i det omfang, de er til stede på møderne. Iflg. en bestyrelsesformand så ”siger han jo også, ham der sidder der, så siger han: jeg lytter, og jeg siger: du siger ingenting – nej, jeg lytter”. Selv om vedkommende er meget utilfreds med det svingende fremmøde fra udvalgsrepræsentantens side, kan hun for så vidt godt forstå, politikernes manglende lyst til at deltage i skolebestyrelsesmøderne. Det, der kommer fra bestyrelsen, er ofte er kritik og ”skæld ud” over de stadige besparelser, der har præget skoleområdet over en årrække. Det udvalgsrepræsentanterne skal lytte til ”bringe op og videre” handler, som udvalgsformanden hører det, om, ”hvordan de (bestyrelserne) synes, det er noget møg det, som de arbejder med.” En udvalgsrepræsentant oplever bestyrelsesmøderne, som noget med, på kritisk-inkvisitorisk vis, at blive afkrævet svar på, ”hvad mener byrådet så om *det*? - og hvad tror du, byrådet mener om *det*?” Iflg. afdelingslederen fungerer udvalgsrepræsentanterne primært som en slags ”lynafledere”, der giver mulighed for at ”brokke sig og få luft”.

Det kritisk-konfrontative møde mellem udvalgspolitikere og bestyrelser synes også at gælde, hvad Fællesrådsmøderne angår. Fællesrådet blev oprettet i begyndelsen af 90'erne som afløser for den gamle skolekommissionskonstruktion, der blev nedlagt med ændringen af skolestyrelsesloven i 1989. Det skal fungere som et fælles forum for udveksling af erfaringer og synspunkter omkring ”det fælles skolevæsen” i kommunen, herunder rådgivning af udvalget omkring mere overordnede skolepolitiske spørgsmål og initiativer. Fællesrådet, der afholder 3-4 møder årligt, består af det centrale byrådsudvalg, forvaltningschefen og afdelingslederen på skoleområdet, skolebestyrelsesformænd og skoleledere fra de enkelte skoler, to elevrepræsentanter, en repræsentant for skolefritidsordningerne samt to lærerrepræsentanter fra den lokale Lærerkreds. Udvalgsformanden er formand for Fællesrådet, men det er skolebestyrelserne, der på skift står for mødernes afholdelse og dagsordensfastlæggelse med skolebestyrelsesformanden som leder af det pågældende møde.

Udvalgsformanden ser primært fællesrådsmøderne som et møde for udveksling af synspunkter og meninger mellem udvalg og skolebestyrelser. Iflg. forvaltningschefen, så er det her, bestyrelserne skal "sende nogle beskeder op til os og til udvalget". Skolelederne er af udvalgsformanden blevet bedt om at "holde sig lidt tilbage" på møderne. Det er vigtigt, at de er med, og de må gerne blande sig med deres synspunkter, men de skal ikke "tage over og sætte sig" på de møder, for "det er forældrene, vi skal i dialog med". Det synes lederne i et vist omfang at holde sig for øje ved at lade deres bestyrelsesformænd føre ordet: "Altså, vi har en meget dygtig bestyrelsesformand, og så snakker vi jo om, hvad hun skal sige", som en skoleleder formulerer det. Selv om bestyrelsesformændene ikke vil lade sig reducere til rene "budbringere" for skolelederne, der da heller ikke normalt "sidder med noget indeklemmt", som en bestyrelsesformand udtrykker det, synes de at være med på rollen som "politiske talerør" for lederne på Fællesrådsmøderne.

Fællesrådsmøderne ses generelt som vigtige i og med alle parter på skoleområdet her er på banen, med mulighed for at høre hinandens argumenter og få ansigter sat på, som en skoleleder udtrykker det. I følge et udvalgsmedlem er der dog ikke så meget "power" i diskussionerne og "måske føler de (bestyrelserne), at vi ikke interesserer os så meget for deres meninger og holdninger." Bortset fra udvalgsformanden og en eller to andre udvalgsfolk agerer udvalgsmedlemmerne i høj grad "ved deres fravær" på møderne, til bestyrelsernes store utilfredshed. Det er primært udvalgsformanden, der er på banen med de øvrige udvalgsmedlemmer i en mere passiv rolle. - Hvilket ikke nødvendigvis er formandens skyld, som en skoleleder lidt tørt konstaterer. Ifølge udvalgsformanden, er møderne blevet mere debatorienterede omkring forskellige emner end tidligere, hvor de mere gik med orienteringer fra udvalg og forvaltning, og bestyrelsesformændene er kommet mere på banen, som dem, der står for og leder møderne. Bestyrelserne synes imidlertid ikke at se på fællesrådsmøderne som "deres" møder. Iflg. en bestyrelsesformand snakker formændene sammen indbyrdes, og "vi kommer med forslag til dagsordenen, men det er deres (udvalgets) møde, altså det er et forum, hvor de hører skolebestyrelserne - og det er udvalgsformanden, der er mødeleder." Og selv om vedkommende synes, der kan være gode meningsudvekslinger på møderne, så ses de mere som orienteringsmøder "ovenfra" end som forum for fælles drøftelser om skolepolitiske emner og spørgsmål. Som en anden bestyrelsesformand oplever det, er Fællesrådsmøderne et forum, hvor udvalget skal "forklare sig" over for bestyrelserne og disses kritik. Ud over "lidt orientering her og der" går møderne iflg. en skoleleder således "meget med at beklage sig over, at nu skal der skæres ned", hvor bestyrelserne vil have udvalget til at fortælle, hvad det er, bestyrelserne - nu - skal skære ned på. Forvaltningschefen peger på, at nok er der både "gode og dårlige møder", men generelt bærer de præg af, at bestyrelserne, "betragter os som modstandere". - Med "os" mener han politikere og forvaltningsledere, der af bestyrelserne slås i hartkorn - som "eet fedt" - og som "kommunen".

Bestyrelsesformændene lægger ikke skjul på, at forholdet til udvalgs-politikerne - og "kommunen" - er noget "anspændt" i kraft af nedskæringer over en længere årrække. De kan godt se, at kommunen befinder sig i en særlig vanskelig økonomisk situation, "men vi synes jo så, at det er et forkert sted at spare - sådan er det jo, når man er en interessegruppe, så er det kun ens område, man interesserer sig for", som en af bestyrelsesformændene, let selvironisk, formulerer det. Men det er i høj grad sådan, han ser bestyrelsen og dens rolle udadtil - som en interesse- og pressionsgruppe, der skal varetage og forsvare de enkelte skolars ve og vel over for kommunen og det politisk udvalg som dem, der bestemmer - og skærer ned - på området.

Denne forståelse af skolebestyrelsernes rolle udadtil synes udbredt og deles også af de skolepolitiske aktører på det centralt-kommunale niveau. Gennemgående betones bestyrelserne som et organ, der primært forholder - og iflg. såvel udvalgsmedlemmer som forvaltningsledere bør forholde - sig til de interne forhold på de enkelte skoler. Det er bestyrelsernes "fornemmeste opgave at interessere sig for den skole, som deres børn går på, og hvor de er valgt til at varetage hele skolens interesser", mener en udvalgspolitiker. Iflg. afdelingslederen har bestyrelserne også en vigtig rolle som - "jeg ved ikke om man kan kalde det som pressionsgruppe - men som politisk med- eller modspiller, eller hvad man nu skal kalde det, i forhold til udvalget og byrådet." Deres opgave her er, mener han, "at råbe op og sige - hvis I gør sådan kære venner - osv.". At "råbe op" og "protestere" som berørt interessegruppe er ikke blot, hvad skolebestyrelserne iflg. en skoleleder er blevet "ret så drevne til", men tilsyneladende også, hvad der forventes af bestyrelserne fra de øvrige aktørers side. Iflg. udvalgsformanden er det jo den enkelte skole, bestyrelsesmedlemmerne har valgt som deres interesseområde, "og det er der jo egentligt ikke noget forkert i." Og hun ser ikke - og savner ej heller - bestyrelserne som aktiv medspillende part i den mere overordnede politiske styring af skoleområdet: "det er vi valgt til politisk, og det skal vi tage ansvaret for." Bestyrelserne hører primært hjemme på "egen" skole, som formanden ser det. Og de er generelt ikke interesserede i politiske spørgsmål og diskussioner, med mindre de snævert vedrører den enkelte skole, mener et udvalgsmedlem. Som udvalgsrepræsentant i en bestyrelse oplever han, at det kun er ind imellem, "når der har været et eller andet - og meget med besparelser - hvor de føler sig truet på stillinger og sådan nogle ting - at de har sagt: hvad mener byrådet så om det? - og har kigget hvast på mig." Forvaltningschefen synes, bestyrelserne forholder sig "meget unuanceret og uden det samlede overblik, de anerkender overhovedet ikke, at der ikke er nogle penge." Det med at prioritere, det er en "svær politik opgave", og den magter skolebestyrelser ikke, men påpeger han, "de jo ville også være dårlige bestyrelsesmedlemmer, hvis de ikke kæmpede deres lille klassekamp".

På Fællesrådsmøderne tages der ikke stilling eller beslutninger af nogen art. Det er forbeholdt de enkelte skoler og skolebestyrelser i forbindelse med høringsrunderne. Høring er en institution, som udvalg og forvaltning ofte tyer til, når de ønsker at få menings- og interestetilkendegivelser på bredere skole-

politiske spørgsmål fra de forskellige skolepolitiske parter - dem "derude i systemet", som de ofte omtales af udvalgsfolk og forvaltningsledere. Høringsinstitutionen omfatter ud over de enkelte skolebestyrelser også lærerne via de pædagogiske råd og/eller sikkerheds- og samarbejdsudvalgene (Sisu) samt den lokale lærerforening. Ved siden af deres høringsstatus og repræsentation i Fællesrådet indgår lærerforeningen i et tæt, uformelt og gensidigt samspil med forvaltningsafdelingen. Det gælder såvel i henseende til mere konkrete fagpolitiske og overenskomstmæssige forhold som også mere principielle og skolepolitiske spørgsmål, hvor forvaltningen lufter diverse ideer og overvejelser i lærerforeningen og omvendt. Der er iflg. afdelingslederen tale om, hvad han betegner som et "gensidigt fortrolighedsforhold" forvaltning og lærerforening imellem. "Vi orienterer løbende hinanden om, hvad det er, vi arbejder med, og hvad det er for tanker, vi gør os". Det bekræftes af lærerforeningsrepræsentanten i Fællesrådet: "der er ingen af os, der er indstillet på at fange hinanden med bukserne nede". Ud over at være næstformand i den lokale lærerkreds sidder han også som organisations- og fællestillidsrepræsentant i det såkaldte "forvaltningsudvalg", dvs. det centrale Sisu-udvalg på børne- og kulturområdet. Den tætte, uformelle kontakt omfatter iflg. lærerforeningsrepræsentanten også udvalgsformanden, men ikke de øvrige udvalgsfolk. Kontakten synes heller ikke at omfatte lærerne på de enkelte skoler. De synes som nævnt at være "gået kolde". Lærerforeningen møder således ofte kritik fra egne rækker, når den prøver at komme med eller gå positivt ind i nye pædagogiske tiltag, der af lærerne opfattes som blot endnu en arbejdsopgave, de får presset ned over sig. Iflg. afdelingslederen har man fra forvaltningens side opgivet at inddrage de menige lærere aktivt p.g.a. deres stadige krav om timer og/eller over-arbejdsbetaling for alt, hvad de indgår og deltager i. Som det samstemmende lyder fra såvel skoleledere som bestyrelsesmedlemmer i relation til det interne liv på skolerne, så overskygger lærernes arbejdstidsregler, der følges strikte, alt. Det samme synes at gælde i henseende til lærernes deltagelse "udadtil". Også udvalgsfolkene oplever lærerne som nogle, der i frustration over deres arbejdsforhold har sat sig selv mere eller mindre ud af spillet på det skolepolitiske område.

Sammenfattende: et fælles skolevæsen af "os" og "dem"

Et "fælles skolevæsen" er noget, alle de skolepolitiske aktører slutter op om. Men herudover, og hvad aktørerne og deres indbyrdes forhold angår, synes det "fælles" mere at være noget, der gælder udadtil end indadtil på det skolepolitiske felt. Udadtil udgør skoleområdet således et klart afgrænset og "eget" felt, karakteriseret ved en almindelig accepteret sondring mellem de, der indgår som særligt berørte, interesserede og involverede aktører på feltet, og de, der ikke er berørte og ikke indgår som aktører i den politiske styring af feltet. Det gælder såvel på det centralt-kommunale niveau som på det decentrale niveau. Ingen "udefrakommende" - hverken fritidsforeninger eller organisationer som det lokale LO og arbejdsgiverforeningen - gør sig gældende. Det skyldes ikke, at de søges holdt ude, men mere at ingen "udefra" blander sig i udviklingen af det lokale skolevæsen: "- hvem har kræfter til det", som det beklagende formuleres af lærerforeningsrepræsentanten. Heller ikke byråd eller forvaltning i øvrigt blander sig i skolepolitiske spørgsmål. Med den overordnede budgetstyring som undtagelse overlades den politiske styring til feltet selv og til dets "egne" aktører. Det samme gør sig gældende på det decentrale institutionsniveau. Heller ikke her er der andre end de særligt berørte skoleledere og bestyrelser, de ansatte og de "menige" forældre, der blander sig i eller ytrer interesse for skolens liv.

Indadtil er skolevæsenet præget af aktører med klare orienteringer mod og identifikationer i forhold til udvalgs- og skoleområdet som "deres" område. På det centrale niveau står udvalg og forvaltning sammen og vagt om deres område - med en fælles "vi"- og "os"-identitet over for sparelystne byrådsmedlemmer og mod "regnedrengene" i økonomiudvalg og økonomiafdelingen, der ikke kan tænke i andet end økonomi-baner. "Fordi - det er jo når man får en ydre fjende, så rykker man jo sammen på tværs af skel, ikke!", som det formuleres af afdelingslederen omkring udvalget.

Når udvalgspolitikere og forvaltningsledere ofte omtaler sig selv og hinanden i "vi"- og "os"-termer, er det imidlertid ikke kun med brod vendt mod "ydre fjender" i form af de "udenforstående" i byråd og den øvrige kommunale forvaltning. Med "vi" markeres også et internt skel mellem "os herinde", udvalg og forvaltning, i forhold til "dem derude i systemet", skoleledere og ansatte, bestyrelser og forældre. "Os" og "de andre" er også et virksomt skel indadtil på det skolepolitiske felt.

Skolelederne er nok inddraget i den centrale fagforvaltning som medlemmer af den samlede ledergruppe på børne- og kulturområdet og søgt aktiveret som "sparringspartnere for det politiske system", men de ser sig primært som tilhørende "systemet derude" som ledere af deres "egen skole". Og som sådanne spiller og står de sammen, hvis ikke de får de ressourcer, de synes skal til for at lave en god skole: " 'fjenderne' - i citationstegn - kan godt være dem, de andre derinde, som gør livet hårdt eller surt for os - dem der udmelder ressourcer til os", som en skoleleder formulerer det. Og her støttes skolelederne i høj grad af deres bestyrelser, der i henseende til den "fælles fjende" - "dem, de andre

derinde” – taler samme sprog og trækker på samme hammel – ”altså det er virkeligt skulder ved skulder”. Der er således et tæt samspil og parløb bestyrelser og ledere indbyrdes vendt mod ”kommunen” i form af udvalg og de centrale forvaltningsledere som dem, der bestemmer og styrer - og skærer ned - på skoleområdet.

Lærerne indgår nok som en del af ”systemet derude”, men de synes at have sat sig ud på et sidespor, hvor de kører deres eget isolerede løb i form af en defensiv ”fagforeningskamp” for overholdelse af de overenskomstmæssige tjenestetidsregler, vendt mod og på vagt over for ”alt og alle” – såvel forvaltning og udvalg, ”kommunen” og de stadige besparelser på skoleområdet, som også skoleledere og bestyrelser og de udspil, der kommer herfra. Lærerne opleves som ”nej-sigere”, der alene går op i time- og løntal, og såvel udvalgsfolk og forvaltningsledere som skoleledere og bestyrelser har mere eller mindre opgivet lærerne som medspillende part i udviklingen på det skolepolitiske felt.

Skellet mellem ”dem derinde”, og ”dem derude i systemet”, er klart præget af de stadige budgetbesparelser. Det kan dog ikke reduceres til et spørgsmål om ressourcemæssige problemer og konflikter. Det handler også om en klar institutionel og identitetsmæssig sondering mellem ”dem derinde” som dem, der har ansvaret og bestemmer og styrer, og ”dem derude” som de berørte interessegrupper, der høres og kommer med input og krav til ”kommunen”. Denne styringsmæssige rolleadskillelse er der ingen af parterne, der sætter spørgsmålstegn ved. Den synes tværtom at gennemsyre den måde, parterne ser sig selv og hinanden på, og den måde, de spiller sammen på. De to sæt af aktører er nok indbyrdes forbundne og afhængige af hinanden i den skolepolitiske styring, men de indbyrdes kontakter er begrænsede, og samspillet er generelt mere præget af mod- end medspil. Parterne har svært ved at finde sammen og komme på fælles talefod hen over skellet mellem ”os” og ”dem” – mellem dem, der forstås og forstår sig selv som ansvarlige for den politiske styring, og dem der forstås og forstår sig selv som berørte interessenter i forhold til en politisk styring, de ikke har noget med at gøre eller har ansvar overfor, men som andre tager sig af. Denne rolleadskillelse blokerer for et styringsmæssigt samspil mellem de to niveauer. Såvel de styrende ”derinde” som de berørte ”derude” føler sig mis- og underkendt med gensidige frustrationer og mistillid til følge. De nok mindst frustrerede og mest ”selvbevidste” aktører på det skolepolitiske felt er skolelederne, der synes at indtage en afgørende mellem- og nøgleposition i forhold til de øvrige aktører i det todelte og adskilte styringssystem. Skolelederne er således dem, både udvalg og forvaltning appellerer og henviser til som de betydningsfulde aktører og drivkræfter på det skolepolitiske område. I samspil med forvaltningen mener dog afdelingslederen: ”altså skoleledergruppen i samspil med forvaltningen, altså vores, og så det samspil vi har, det er for mig at se kerneområdet, og der hvor ideerne kommer fra.” Også decentralt er det skolelederne, der står bag og klæder bestyrelserne på i deres kamp udadtil mod ”kommunen”. Skolelederne er den ”stærke gruppe” på området. Med det med at være ”stærk” og have noget at skulle have sagt som styringsaktør er noget svært

noget iflg. en af udvalgs-politikerne, der kun er sikker på én ting, og det er, at det i al fald ikke er udvalget, der sætter dagsordenen eller tager initiativer på det skolepolitiske område. Initiativerne kommer "udefra" og lander bare på udvalgets bord. Men som vedkommende udtrykker det: "lederne siger, at det er forvaltningen, der har besluttet sig – forvaltningen siger, at det er politikerne, der har besluttet – men politikerne siger, at de har fået det forelagt fra forvaltningen! Aben kører rundt – måske er det forvaltningen – den er jo lidt i centrum – jeg ved det ikke."

Hvor "aben" befinder sig, og hvordan de forskellige parter agerer i dette splittede skolepolitiske felt skal undersøges nærmere i relation til spørgsmålet om indføring af et "Fælles børnesyn" i det kommunale skolevæsen.

Spillet om et "Fælles børnesyn"

Spørgsmålet om indføring af et "Fælles børnesyn" har ikke været nogen "stor sag" på den skolepolitiske dagsorden, der generelt har været præget og domineret af budgetbesparelser. Men både udvalgsfolk, skoleledere og bestyrelsesformænd betegner spørgsmålet om indføring af et "fælles børnesyn" som en vigtig ting i forhold til udviklingen af det fælles skolevæsen i kommunen, selv om sagen ikke har "fyldt" så meget som de stadige besparelsesrunder. Forvaltningschefen udpeger ligefrem det fælles børnesyn som "noget af det vigtigste, som vi overhovedet havde fat i" på skoleområdet. For ham personligt har sagen været lidt af et "hjertebarn", der skulle bidrage til at samle og løfte den kommunale indsats på skole- og børneområdet indadtil, trods den anstrengte ressourcesituation, og samtidig være med til at give kommunen et mere markant ansigt og profil udadtil.

"Et fælles børnesyn" står for en idé om at skabe en højere grad af helhed og sammenhæng i den kommunale opgavevaretagelse på børneområdet gennem indføring af et fælles pædagogisk værdigrundlag og et "fælles sprog" for de institutioner og enheder, der har med børn at gøre - fra sundhedsplejen over dagpleje og daginstitutioner til skole- og fritidsinstitutioner. Med aktiv inddragelse af forældrene og gennem overgangs- og samarbejdsprocedurer på tværs af de forskellige institutioner, skal der arbejdes for en større sammenhæng i børnenes liv. Pædagogisk-indholdsmæssigt lægges der op til, at institutionerne i deres praksis skal udvikle "lærings"-orienterede miljøer, der går på tværs af den traditionelle sondring mellem undervisning og leg, og som har fokus på det enkelte barn og dets mange forskellige ressourcer og "intelligenser". For skolernes vedkommende lægges der op til skabelse af en større sammenhæng i børnenes hverdag gennem en anderledes organisering af indskolingsforløbet og gennem et opbrud i den traditionelle form for lektionsopdelte undervisning til fordel for en "mere fleksibel", "pædagogisk rummelig" og "lærings"-orienteret strukturering af hverdagen, som integrerer leg og undervisning og "indbyder til samarbejde mellem lærere og pædagoger".

En god idé, der stille går død - forløbsoversigt:

Ideen til "Et fælles børnesyn" blev fostret i en såkaldt erfaringsgruppe af ledere på børne- og kulturområdet, to skoleledere, to daginstitutionsledere og lederen af den kommunale sundhedspleje. På eget initiativ formulerede gruppen nogle fælles ideer om udviklingen af en såkaldt "rød tråd" i arbejdet med børn på de forskellige kommunale opgave- og institutionsområder. Gruppen fik sine ideer "blåstemplet" af forvaltningschefen i slutningen af 1999. Ideen blev præsenteret for det politiske udvalg i februar 2000, og det blev besluttet at lade forvaltningschefen og den samlede ledergruppe på børneområdet arbejde videre med ideen sammen med initiativgruppen. Med tilslutning fra de øvrige ledere

udarbejdede gruppen et udvidet og præciseret oplæg under titlen "Et fælles børnesyn", som fremsendes til det politiske udvalg i november 2000.

Udvalget, der var positivt indstillet over for ideen, sendte oplægget til høring hos de berørte parter, forældrebestyrelser, Sisu-udvalg, involverede personalegrupper og faglige organisationer, i begyndelsen af 2001. Under høringsfasen afvikles desuden en fælles to-dages studietur for udvalgsfolk og forvaltningsledere samt repræsentanter for institutionsledere, lærere og pædagoger til en række andre kommuner, skoler og daginstitutioner med forsøgsordninger og erfaringer med nye former for tværfaglige og helhedsorienterede organiseringer af skole- og daginstitutionsarbejdet.

Oplægget om "Et fælles børnesyn" modtages positivt i såvel bestyrelser og personalegrupper, og med visse reservationer i forhold til enkeltelementer i oplægget sluttet der ret så massivt op om det videre arbejde med at konkretisere og gennemføre et "fælles børnesyn" i kommunen. Den generelt positive tilslutning gælder også for skolernes vedkommende, hvor især bestyrelserne melder positivt tilbage. Nogle af lærergrupperne giver udtryk for lidt flere reservationer, men også her er reaktionen dog overvejende af positiv karakter.

På udvalgets aprilmøde, hvor udvalget udtrykker sin "tilfredshed med reaktionen på det udsendte debatoplæg", besluttet det, at forvaltningen sammen med det centrale Sisu- eller "forvaltningsudvalg", skal komme med "et konkret lokalt forankret forslag til et fælles børnesyn i kommunen" til udvalget i september måned. I regi af forvaltningsudvalget nedsættes derpå en styregruppe bestående af forvaltningschefen samt en skoleleder, en børnehaveleder og 3 tillidsrepræsentanter - en fra lærerforeningen, en fra BUPL og en fra FOA. Over en række møder kommer styregruppen imidlertid frem til, at "tiden" ikke er til at melde et konkret forslag ud. I stedet formulerer gruppen et såkaldt "koncept for det fælles børnesyn" bestående af nogle overordnede dispositionspunkter, som gruppen af hensyn til "et fornuftigt procesforløb", der kan skabe "involvering og medejerskab fra hele det eksterne system", som det hedder i oplægget, ønsker, at de berørte parter kommer med forslag, ideer og synspunkter på udfyldning af. Styregruppen vil derefter forestå en sammenskrivning af de indkomne forslag og fremsende det som forslag til det politiske udvalg. Dette oplæg sendes ud til de høringsberettigede parter i slutningen af juni måned med tilbagemeldingsfrist i oktober.

Kun ca. 2/3 af de høringsberettigede parter meldte tilbage på styregruppens oplæg. Gennemgående (gen)erklærer bestyrelser og personalegrupper deres principielle tilslutning til indføring af et "fælles børnesyn", men for de flestes vedkommende uden at komme med bud på indholdsudfyldning af de tomme dispositionspunkter. Samtidig kører flere tilbagemeldinger på, at med den nye besparelsesrunde, byrådet har besluttet for budgettet for 2002, er det vanskeligt at finde tiden og ressourcerne til at beskæftige sig med spørgsmålet om det fælles børnesyn på nuværende tidspunkt.

Tilbagemeldingerne får styregruppen til at konkludere, at der "hverken nu eller i den nærmeste fremtid er rum eller kræfter til at gå videre i processen". Og

gruppen indstiller i slutningen af november til det politiske udvalg, "at et helt konkret arbejde med at udforme et fælles børnesyn sættes i bero i år 2002." Samtidig foreslår styregruppen, at den sammen med forvaltningen afholder nogle arrangementer hen over året i form af fælles foredrag o.l. for at fastholde "det vigtige projekt og dets idé, således at der kan forberedes en genoptagelse af debatten i 2003 med sigte på endelig afslutning". Styregruppeindstillingen godkendes på udvalgets decembermøde. Og dermed "døde den sag", konkluderer de initiativtagende skoleledere bag det, alle parter i øvrigt syntes var "en god idé".

Styring fra oven søger opbakning fra neden

Ideen om udvikling af "Et fælles børnesyn" blev fostret "uden om og på tværs af alt og alle", som en af de initiativtagende skoleledere formulerer det. Med det sigtes der til de stadige besparelser på skoleområdet, der iflg. skolelederen ikke behøver at lægge alle skolepolitiske initiativer og tiltag døde. "Et fælles børnesyn" kan, som han og initiativgruppen ser det, realiseres uden udgiftsstigninger og være med til at give børne- og skoleområdet et kvalitativt løft trods den anstrengte økonomi. Bemærkningen sigter dog også mod en skolepolitisk situation, hvor ingen andre end skolelederne synes at kunne eller ville tage nye udviklingspolitiske initiativer. Skal noget ske, må skolelederne tage affære - som de, med udvalgsformandens ord, kompetente og "gode aktører", der ved, hvad tingene handler om. En opfattelse der også indgår som en del af skoleledernes egen selvforståelse. Skolelederne magter dog ikke selv at føre deres initiativ om "et fælles børnesyn" ud i livet. Andre aktører kommer her i spil og på banen.

Udspil fra oven:

Forvaltningschefen indtager en helt central position som "krumtap" i forsøget på at udvikle et fælles børnesyn. Det er ham initiativgruppen går til og hans accept og støtte, de søger for at give initiativet ben at gå på: "har vi din opbakning til det her? Kan vi få politisk opbakning?". Forvaltningschefens opbakning fik de "absolut rigtigt helhjertet", som han selv udtrykker det. For ham handlede sagen grundlæggende om, "at bruge ressourcerne rigtigt og have en holdning til det også, og kunne sige til nye folk, som kommer til, at det her er konceptet - vil du være med eller vil du ikke være med - vi støtter dig på de og de præmisser." Endvidere delte han initiativgruppens opfattelse af, at det var muligt og vigtigt, at "have en sag, hvor vi kunne sige, at det var ikke et spørgsmål om penge, det er et spørgsmål om, hvad vi tænker, og hvad vi gør i hverdagen, og hvad vi vil stå for sådan bredt." Denne indstilling delte forvaltningschefen med de initiativtagende ledere, for hvem udviklingen af et fælles børnesyn var en "gratis" måde at få løftet opgavevaretagelsen på i en situation med begrænsede ressourcefordelinger. For forvaltningschefen var det imidlertid afgørende, at den samlede ledergruppe på børne- og ungeområdet var med på og sluttede op om ideen, før den blev

præsenteret for udvalget, fordi ” jeg ville jo ikke have noget, der kom fra en arbejdsgruppe, eller var mit i det hele taget.”

For forvaltningschefen er ledergruppen på Børne- og Kulturområdet en ”kernegruppe - mine nøglepersoner”. Deres opbakning og ”medansvarlighed” fandt han nødvendig for at sikre initiativets videre gang på jorden. Både i forhold til det politiske udvalg, og i forhold til det decentrale system. Er hele ledergruppen med, øges sandsynligheden for at ansatte og bestyrelser på de enkelte institutioner vil støtte op om initiativet, og den opbakning får han. Der var en ”klar stemning for, at det her var godt”, og efter en række diskussionsmøder mellem initiativgruppen og den store ledergruppe kunne et nyt, udvidet oplæg om ”Et fælles børnesyn”, som det nu blev døbt, forelægges for det politiske udvalg.

I forbindelse med den første orientering om initiativgruppens oplæg forholdt det politiske udvalg sig positivt, men passivt afventende til, hvad de så som et ”spændende” oplæg. - Iflg. forvaltningschefen var reaktionen i udvalget dog også lidt skeptisk: ”det lyder godt, men kan det blive til noget”. Som udvalgsformanden selv udtrykker det:

Vi har selvfølgelig haft det oppe og sagt, at det syntes vi var spændende. Alle har jo været enige om, at det kunne være godt at få fælles børnesyn uden egentlig at vide, hvad materien i det var - lad mig sige det på den måde. Det er sådan lidt abstrakt det der. Men alle har været enige om, at det kunne de køre videre med i forvaltningen og ude i systemet og prøve at se, hvor man kunne – for det er jo en vanskelig opgave. Det har han (forvaltningschefen) så kørt.

Generelt har både udvalgsformanden og de menige udvalgsfolk svært ved at huske det konkrete sagsforløb. De forskellige oplæg, udvalgsbehandlinger og høringer løber mere eller mindre i eet for dem, men en af de menige udvalgsfolk erindrer udvalgets reaktion på den indledende orientering sådan, at ”vi nikkede til, at det var fint, og de havde forslag til, hvordan den videre proces skulle være.” Disse forslag blev fulgt af udvalget, der gjorde forvaltningschefens anbefalinger om det videre forløb til sine egne. Som forvaltningschefen formulerer det:

Så siger udvalget - og det havde jeg foreslået - vi havde en rigtig god formand - og der havde jeg så sagt: jeg synes, at hvis I vil nikke til det, så synes jeg, at du skal sige, at det må I arbejde videre med sammen med forvaltningen - og det var primært mig.

Forvaltningschefens forestilling om det videre forløb omfattede en høring, og på hans anbefaling - ”jeg talte med udvalgsformanden” - beslutter udvalget at sende oplægget ud til høring.

I sit forsøg på at fremme processen om indføring af et fælles børnesyn gik forvaltningschefen i første omgang alene efter opbakning fra den samlede ledergruppe på området og efter udvalgets ”politiske blåstempling” af oplægget. Først på grundlag heraf kom turen til ”dem derude i systemet” i form af udvalgshøring af forældrebestyrelser, Sisu-udvalg, personalegrupper og andre ”interessenter”.

Høring fra neden:

Hvis det fælles børnesyn skulle have nogen chance, var det iflg. forvaltningschefen nødvendigt, at de havde ”et forhold til det rundt omkring i systemet.” Med det mener han, at bestyrelsesmedlemmer, forældre og ansatte skal have mulighed for at ”sige noget” om oplægget til et fælles børnesyn:

*Min erfaring var, at så skal de have lov til at sige noget om det ...
Jeg har ikke drømt om, at jeg kunne tilgodese alle parter. Men
jeg ville sikre mig, at der ikke var nogen, som kunne sige, at de
ikke var klar over, at der var arbejdet med det, og at de ikke
havde mulighed for at sige noget.*

Forvaltningschefen betoner høringens karakter af en ”sikkerhedsventil”, men det var samtidig hans håb, at der ville komme nogle input, som kunne bruges i den videre indholdsmæssige udfyldning af det fælles børnesyn. Høringen var ikke ”bare noget for at køre noget ... jeg ville gerne have, at hvis vi skulle videre frem, så skulle det også gerne bygge på noget af det, som de havde sagt til os.” Hans videre forhåbning for processen var således, at det på baggrund af tilbagemeldingerne fra systemet, ville være muligt at udforme og vedtage et dokument for et fælles børnesyn på grundlag af hvilket, der kunne udarbejdes nogle fælles, centrale retningslinier og handleplaner, som de enkelte institutioner kunne lægge til grund for deres konkrete implementering ude på de respektive institutioner og områder.

Af høringsskrivelsen fremgår det, at det politiske udvalg vurderer det ”som et væsentligt aktiv, hvis der i kommunen kan udarbejdes et fælles og forpligtende syn på arbejdet med børn. Det er med sigte herpå, at oplægges sendes til høring - med kraftig opfordring til, at alle engagerer sig i sagen og melder synspunkter tilbage”. Denne opfordring blev i høj grad fulgt - med varierende, men stort set kun positive tilbagemeldinger fra samtlige institutioner og instanser på skole- og børnepasningsområdet. Tilbagemeldingerne havde dog primært karakter af korte høringssvar, der kun i begrænset omfang levede op til forvaltningschefens håb om at få nogle mere indholdsmæssige inputs, der kunne indgå i den videre konkretisering af et fælles børnesyn.

At forvaltningschefen havde andre og større forhåbninger til tilbagemeldingerne fra systemet end blot en positiv melding, kunne de sådan set ikke vide derude i systemet. Skolebestyrelserne var faktisk meget interesserede i det fælles børnesyn - en af dem ligefrem ”entusiastisk” iflg. formanden for

bestyrelsen, der havde brugt meget tid på sagen. Men normalt blev bestyrelserne ikke inddraget som aktiv, medbestemmende part i den skolepolitiske styring, som udvalg og forvaltning stod for. Og skolebestyrelserne forholdt sig som de plejede at gøre i forbindelse med de høringsvar, de blev bedt om fra udvalg og forvaltning. De svarede som berørt part "fra neden" på det udsendte udspil "fra oven". Dvs., de gav deres mening til kende i forventning om, at deres - her positive - meningstilkendegivelse så blev "hørt" af dem "derinde", udvalg og forvaltning. Og det var så "deres" opgave at komme med udspil til, hvordan det fælles børnesyn kunne og skulle se ud, så institutionerne, bestyrelser og ansatte, havde noget konkret at forholde sig til.

Det var for så vidt i tråd med forvaltningschefens egen forestilling om den videre proces - med centralt udarbejdede retningslinier og handleplaner for institutionernes implementering af det fælles børnesyn. Han havde blot det problem, at han ikke vidste, hvordan det fælles børnesyn mere konkret kunne og skulle se ud: "jeg havde hele tiden sagt, at jeg vidste ikke, hvordan det skulle være". Det politiske udvalg vidste det heller ikke - det måtte de finde ud af i forvaltningen og ude i systemet. Ude i systemet mente de omvendt, at det måtte de finde ud af inde i forvaltningen og i udvalget.

Heller ikke fra de ansatte var der megen hjælp eller input at hente. Skulle lærerne indgå som aktiv part i udviklingen af et fælles børnesyn, så skulle de i al fald have timer og ressourcer til det. Det fik de tydeligt demonstreret i forbindelse med den fælles studietur sammen med udvalgsfolk og politikere og forvaltning til skoler og institutioner med forskellige former for integrerede forsøgs- og "leg-lærings"-ordninger. Her krævede de deltagende lærerrepræsentanter overtidsbetaling og diæter for deres deltagelse. - Hvilket fik såvel politikere som forvaltning til at sige, at hvis det skulle være på den måde, så kunne det også være det samme med "de der lærere". At det fælles børnesyn var noget, der kostede og krævede ressourcer, indgik da også i høringssvarene fra nogle af lærergrupperne. Hvor nogle samtidigt slog på, at medarbejderne skulle inddrages og have et større "medejerskab" i forbindelse med den videre udvikling af projektet, der i den foreliggende udgave alene havde karakter af et "leder-projekt". Det var kun forholdsvis få af høringssvarene, der direkte havde kørt på det, men der viste sig at være en ret udbredt kritik fra lærerside over, at det kun var ledergruppen, der havde været involveret i udformningen af oplægget.

Ej heller fra lederne, forvaltningschefens "kernegruppe", var der megen hjælp at hente for forvaltningschefen. De havde jo været involveret og gjort deres. Med de positive høringssvar var det nu forvaltningens og udvalgets tur til at sætte "turbo" på, som det blev udtrykt af de to skoleledere, der indgik i initiativ- og arbejdsgruppen bag det udsendte oplæg.

For forvaltningschefen var dilemmaet, at de mange positive høringssvar klart gav grundlag for at gå videre i processen med indføring af et fælles børnesyn. Og det var, hvad parterne derude forventede, og hvad de "så frem til", som det hed i mange af høringssvarene. Men samtidig kunne han ikke bruge høringssvarene til at komme videre på den måde, han havde håbet. I et forsøg på

at få de forskellige parter til at forholde sig mere aktivt til sagen lavede han ”meget bevidst - og det var en helt klar pointe fra min side” en sammenfatning af de forskellige høringssvar og sendte den ud til institutionslederne - ”og sagde, dem må I gennemgå, hvis I har et lærerrådsråde eller et pædagogmøde i jeres institutioner. I må hænge det op på opslagstavlen osv.” Også for at ingen skulle tro, at der er ”nogle som sidder og prøver på at underløbe nogen med noget eller noget som helst.” I sammenfatningen betoner forvaltningschefen, at det er ”vigtigt med grundig debat i alle medarbejdergrupper, forældrebestyrelser m.v.” samt ”vigtigt med medarbejderinvolvering, så der sikres medejerskab og forståelse for både proces og indhold i udarbejdelse af et næste udspil til et fælles børnesyn.”

Ud over institutionerne sendte forvaltningschefen desuden sammenfatningen til pressen, og han tog sagen op på fællesrådsmøder på skoleområdet og på daginstitutionsområdet - ”ikke stort og voldsomt, men for at få fokus på det”. I sin ”nød” tog forvaltningschefen desuden kontakt til BUPL og til en fra Dafolo, der havde arbejdet med ”leg og læring” for at få ideer at gå videre med, men uden at få respons, han kunne bruge i det videre forløb. Sagen måtte løses og bringes videre lokalt - og måden, forvaltningschefen forsøgte at komme videre på, blev gennem udarbejdelse af ”et konkret lokalt forankret forslag til fælles børnesyn”, som det blev formuleret i udvalgets beslutning på april mødet, hvor de indkomne høringssvar blev behandlet.

Altså hvis vi skulle videre, så blev vi nødt til at få det ned til noget konkret for at finde ud af, hvad vi i virkeligheden mente om det. Der var ikke noget ved det, hvis det var mig eller et par andre stykker eller udvalget, der lavede det, og det ikke fik opbakning. Så jeg var stadigvæk inde og sige, at hvis det skal lade sig gøre, så skal det være mere konkret og helt på det jævne - beskrevet med gode danske ord, hvad der er, vi vil - uden at slå for stort brød op - men noget der alligevel bærer fremad, og som der kan udvikles på.

På forslag af forvaltningschefen blev udarbejdelsen af et sådant ”konkret, lokalt forankret forslag” - og det var ”også mine ord” - lagt i hænderne på en styregruppe i regi af det centrale forvaltnings- eller Sisu-udvalg. - Og ”det er så der, kæden hopper af”, som en af de initiativtagende skoleledere formulerer det, ”for så skal alle give deres besyv med.”

“Lokal forankring” - alle tages i ed:

Det politiske udvalg ”tog til efterretning, hvordan forvaltningen syntes, at vi skulle køre videre med det her,” som et udvalgsmedlem erindrer det: ”vi fik at vide, at det var vigtigt, at der fik lov til at gro op nedefra, og vi skulle ikke pådutte nogen noget”. Når udarbejdelsen af den ”lokalt forankrede forslag” kom til at ligge hos en styregruppe i regi af det centrale forvaltningsudvalg, var det

fordi de forskellige medarbejdergrupper og faglige organisationer var repræsenteret her via tillidsmændene. En opbakning og aktiv deltagelse herfra, ville, håbede forvaltningschefen, dæmpe en mulig ”hvad er det nu de finder på” reaktion fra de forskellige personalegrupper.

Altså, hvis det var sådan – og der blev bøvlet rundt omkring, og ”hvad er nu det, som de finder på” – så var det vigtigt at kunne sige, at der sidder *fællestillidsmanden*, og de er med alle, energisk arbejdende og synes, at det er rigtigt, at vi har givet os i kast med sagen.

Bestyrelserne blev der ikke tænkt på. I den konkrete personsammensætning af styregruppen blev der ud over repræsentation af de forskellige fag- og medarbejdergrupper også skævet til, hvad forvaltningschefen så som ressourcepersoner, der kunne gå ind i og bidrage til debatten om det fælles børnesyn. På lederside indgik en af skolelederne fra den oprindelige initiativgruppe i kraft af vedkommendes position som lederrepræsentant i det centrale forvaltningsudvalg. Men ellers gled den oprindelige initiativ- og arbejdsgruppe bag det fælles børnesyn ud af billedet, da de jo iflg. forvaltningschefen havde fået ”solgt” deres idé om det fælles børnesyn - for hvilket de fik seks flasker rødvin i erkendtlighed af forvaltningschefen: ”jeg synes lige, at de skulle have lidt compensation – så får I seks flaser rødvin, så kan I sidde og drikke dem.”

De initiativtagende skoleledere var på ingen måde med på forvaltningschefens idé om at nedsætte en styregruppe omfattende faglige organisations- og tillidsrepræsentanter. ”Den blev jeg så også desværre placeret i”, som den skoleleder, der går igen i styregruppen, formulerer det - vurderende, at ”det nok var vores forvaltnings forsøg på positivt at komme videre”, men også et udtryk for, at ”man ikke vidste, hvordan pokker man skulle komme videre - og så kan man jo altid nedsætte en styregruppe.” Den anden af de initiativtagende skoleledere giver mere direkte udtryk for sin mening - og ærgrelse:

Jeg mener, at det er - altså - det er så tydeligt - så sidder der - nu er lærerforeningen også repræsenteret - BUPL og PMF og fanden og hans pumpestok. Det er så tydeligt, at den gruppe der - de har så holdt en række møder - og de har selvfølgelig ikke kunnet blive enige om noget som helst. Og nu kommer der nogle mennesker med nogle andre forudsætninger og nogle andre indgange til det, end vi har haft - og nu skal vi alle sammen have ”ejerskab”!

Forvaltningschefen havde ønsket, at styregruppen skulle komme med en konkretiseret model, som kunne sendes ud til institutionerne samt forelægges for udvalget. ”Men der trynede styregruppen mig – eller overtalte mig – fordi jeg kom i mindretal”. Modstanden mod at udarbejde en konkret model kom bl.a. fra

lærerforeningsrepræsentanten, som iflg. forvaltningschefen var enig i målet med det fælles børnesyn, men betænkelig ved "at undertrykke nogen - vi må ikke pådutte lærerne noget." I stedet blev det besluttet at overlade det til de berørte parter selv at komme med forslag til, hvordan det fælles børnesyn kunne se ud, for på den måde at få "ejerskab" til det fælles børnesyn. For forvaltningschefen var det afgørende at opnå enighed, så han bøjede sig for indvendingerne mod at udarbejde en konkret model. Efter en række møder "endte vi så med at være enige om" et koncept, der omfattede en disposition med nogle hovedoverskrifter og spørgsmål, som personalegrupper og bestyrelser på institutionerne kunne komme med deres egne bud på en udfyldning af.

Iflg. lærerforeningsrepræsentanten var opgaven at få sat debatten i gang, og ikke at komme med forslag. Det, styregruppen lavede, var en "opfordring til institutionerne om, at man diskuterede efter nogle overskrifter, vi havde formuleret". Enigheden om dette "tomme" dispositionskoncept omfattede dog ikke skolelederen, der imidlertid resignerede over for flertallet i styregruppen. "Det lå ligesom i luften, at her var man så interesseret i at sige: hvad synes I selv? - For at styregruppen - eller kommunen ikke skulle lastes for, at nu kommer vi med noget ovenfra igen". Resultatet af frygten for at "trække noget ned over hovedet" på nogen var et "stykke blankt papir - så er det, man ikke er modig nok, og så sker der netop det, man kan forvente", mener han.

Det der - forventeligt - sker, er, at styregruppens "tomme papir", der sendes ud til de forskellige berørte parter ude i systemet, får en blandet modtagelse - med tilbagemeldinger, der så langt fra kunne leve op til forvaltningschefens håb om, at "nu ville der komme nogle bud og nogle alternativer". I så henseende var tilbagemeldingerne iflg. forvaltningschefen "ubrugelige" og "useriøse". Nogle skolebestyrelser reagerede meget frustreret på, hvad de opfattede som en ny høringsrunde. De havde jo tidligere givet udtryk for deres mening og meldt positivt tilbage. En skolebestyrelsesformand, hvis bestyrelse i første runde havde foreslået, at der blev sat nogle pilotprojekter i gang på interesserede skoler og børnehaver, formulerer sin frustration over forløbet således:

Vi skriver et høringssvar, hvor vi giver udtryk for vores begejstring omkring det fælles børnesyn, og ser frem til at komme i gang og få noget sat i gang. Så går den tilbage. Fra forvaltningen bliver vi så præsenteret for et nyt hørings-oplæg, hvor vi skal skrive indholdet i den sag, og da mistede vi lidt tålmodigheden, fordi vi troede faktisk, at vi var nået længere - at vi var nået derhen, hvor vi havde fået de ting på plads.

Iflg. en forældrerepræsentant fra samme bestyrelse "føjte bestyrelsen sig til grin", da de modtog det nye udspil om det fælles børnesyn, hvor de sagde, at "nu ville man lytte efter, hvad vi havde af kommentarer - men det havde vi jo allerede skrevet - at vi syntes, det var et godt initiativ!" Bestyrelsernes holdning var

generelt, at man havde afgivet høringssvar een gang, og nu måtte det være op til det centrale niveau at sørge for, der skete noget. Som en bestyrelsesformand formulerer det:

Hvis man skulle lave noget, så synes vi jo, at man skulle starte med at skyde det i gang på en eller anden fælles måde og give alle et fælles udgangspunkt: ”jamen det er altså det her, der er det, vi fra politisk side har som overordnet, pædagogisk syn og vision her i kommunen”, og så give folk noget input og sige, hvordan arbejder vi så videre herfra – hvor vi i stedet fik at vide, at vi skulle komme med ideer til, hvad vores udgangspunkt skulle være – og da kunne vi jo gå i 300 retninger. Altså der mener jeg, at man er nødt til oppe fra og ned at sige, at det er i den retning, vi går, og det er med de briller, vi ser tingene, fordi sådan og sådan.”

Ud over at give udtryk for deres vanskelighed ved at se den gode mening med at udsende en ”tomt oplæg”, reagerede de fleste bestyrelser og medarbejdergrupper med blot, endnu engang, at bekræfte deres positive holdning til sagen. Kun få forsøgte sig med bud på en indholdsudfyldning. Et par medarbejdergrupper gav udtryk for tilfredshed med, at der med styregruppens udspil til en ”åben proces” var blevet ”lyttet til” kravet om bred debat og medarbejderinvolvering, uden at det dog blev fulgt op af indholdsmæssige forslag. Ud over og på tværs af disse forskellige reaktionsmønstre kørte en del af ”høringssvarene” fra såvel bestyrelser som personale på, at der med de nye budgetbesparelser samt byrådsbeslutning om at gennemføre decentralisering på institutionsområdet ikke var tid eller ressourcer til at beskæftige sig med den ellers fortsat gode idé om et fælles børnesyn.

Det med manglende tid og ressourcer var noget alle kunne samles om ”derude i systemet” og noget, der var forståelse for hos forvaltning og udvalg ”derinde i kommunen”. Og forvaltningslederen kunne på vegne af styregruppen konkludere, at der ”hverken nu eller i den nærmeste fremtid er rum eller kræfter til at gå videre i processen” og indstille til det politiske udvalg, at sagen sættes ”i bero” indtil videre. Hvad udvalget beslutter på sit decembermøde. – Og dermed er ”kæden fuldstændigt hoppet af” som det resigneret formuleres af en af de initiativtagende skoleledere, der ikke tror på, sagen vil eller kan blive taget op igen.

Når ingen har magten og ingen vil tage den

Selv om sagen kun er ”stillet i bero” indtil bedre tider, er der ikke mange af de involverede, der tror på, den vil blive til taget op igen. ”Den er lagt i mølpose”, mener en lærertillidsmand, der samtidig sidder i skolebestyrelsen. At sagen er

lagt i mølpose, er vedkommende ganske godt tilfreds med. Skulle det realiseres ville det koste ressourcer, og dem er der jo ingen af i kommunen: ”hvor er pengene til uddannelsen af lærerne? Det er så let at trække ned over lærerne og sige, at nu skal I det og det og det – men der bliver aldrig stillet ressourcer til rådighed.”

Med lærerne som delvis undtagelse synes alle parter at beklage, at sagen om det fælles børnesyn ikke har kunnet blive til noget - efter flere års ”spildt arbejde”, som et bestyrelsesmedlem frustreret udtrykker det. Også forvaltningschefen tvivler på mulighederne for at tage sagen op igen, og beklager det meget. I bagklogskabens lys er han nået frem til, at når det ikke lykkedes at få det fælles børnesyn op at stå, skyldes det både nogle forhold ”her ved os og ... i det decentrale system.” Det afgørende problem var, at ”der var ikke turbo på det her ... og hvis det her skal sættes i gang igen - hvis det nogensinde bliver det - så skal det løbes i gang med større bredde.”

For det politiske udvalg er det fælles børnesyn noget, der evt. vil kunne indgå i og spille sammen med den politiske målstyring, kommunen har besluttet at sætte i værk på de forskellige opgaveområder. Og selv om det kan blive svært, ser udvalgsformanden også gerne, at ”nogen” tager sagen op igen. Men det er ikke nogen enkel sag, for ”selv om du kan trække hesten til truget, så kan du jo ikke true den til at æde”.

Vi kan jo ikke politisk sidde og lave et fælles børnesyn ... Så er det op til enten os selv eller også andre. Men det må da gerne være op til det politiske system at holde fast i, at man får den op igen. - For det er altså os, som styrer kommunens politik, der skal være med til at sige, hvad det er for en kvalitet, som vi vil have, at der skal være derude.

Hvad det fælles børnesyn angår, er det dog begrænset, hvor meget udvalget har stået for og ”styret kommunens politik”. Iflg. en af de menige udvalgsfolk ”har udvalget ikke været ret meget på banen - altså det har kørt lidt ved siden af”, selv om de i udvalget har bakket op om processen hele tiden. Det har for hende at se, været et af problemerne ved den måde, sagen har kørt på. Hertil kommer, at ”man kan altså ikke holde gryden i kog i så lang tid. Der skal ikke handles overilet, men der skal handles, mens gryden er i kog - og det er der ikke blevet.” Afgørende for sagens endelige udfald, mener hun dog, er den ”resignerende holdning” ude i systemet, hvor gejsten er mistet pga. skuffelserne over besparelserne. I sådan en situation ”skal vi i hvert fald ikke i sådan en sag - altså - pålægge dem noget - det kan vi ikke sådan ovenfra og ned”. Så selv om udvalget havde været mere på banen, er det begrænset, hvad de har kunnet gøre ”oppe fra og ned”. Og der er i hver fald ikke nogle, der ”efterfølgende kan bruge som undskyldning for, at det er stoppet, at de ikke har fået opbakning fra udvalget!”

Det er dog lige præcis manglen på opbakning - og styring - ”oppefra”, en af de skoleledere, der stod bag ideen om det fælles børnesyn, hæfter sig ved:

Jeg tror ikke de smed rapporten og tankerne ud, men jeg oplevede jo heller ikke, at de sagde: ju-hu - og nu skal I se at komme i gang, og I har vores bagskub på det her. Det oplevede vi ikke, det oplevede jeg i hvert fald ikke. For så var der jo sket noget, og det er der jo bestemt ikke – der er jo ikke sket noget.... Hvis det virkelig var noget, der fængede, det vi kom med, og hvis man virkelig havde taget de positive meldinger til sig, så kunne man, hvis man havde været en modig politiker, så kunne man have sagt, jamen så gør vi sådan her.

Også den anden skoleleder bag initiativet peger på, at når ”kæden er hoppet af”, er det ”fordi, der ikke er nogen, der har turdet tage tet’en og sige: det er fint – så gør vi det”. Det var ikke blot udvalget, der manglede mod, men også forvaltningschefen. Hvis han ”sammen med lederne var kommet og havde sagt sådan og sådan – så havde de slugt det råt. Men det har han ikke gjort – det har han ikke villet – alle skulle give deres besyv med”. Som lederne har bestyrelserne savnet udmeldinger fra ”dem derinde”, udvalg og forvaltning. En bestyrelsesformand, der synes, det har været svært at trænge igennem med sin og bestyrelsens begejstring for det fælles børnesyn - ikke blot hos lærerne - men også hos udvalg og forvaltning, formulerer det på følgende vis:

Jeg synes nogen gange, de har sagt for meget, at de gerne ville høre, hvad vi mener og så videre - og når vi så har sagt det, så venter vi ligesom på, at de siger, hvad de så mener. Det har jeg savnet.

Gennemgående synes alle de involverede parter, både ”dem derinde” og ”dem derude”, at have ventet på hinanden - og på, at nogle - andre - gjorde noget. Udvalget har forholdt sig afventende i forhold til, hvad de kunne finde på og blive enige om i forvaltningen og ”derude” i systemet. Institutioner og bestyrelser har omvendt ventet på, hvad de fandt ud af og besluttede sig for ”derinde” i udvalg og forvaltning.

Forvaltningschefen har udgjort den krumtap, der skulle få det hele til at dreje og bevæge sig. Efter bedste evne har han forsøgt at samle alle tropperne og få dem med på den gode idé om det fælles børnesyn. At skabe enighed og opbakning var hans afgørende bestræbelse – startende med sine ”kernetropper”, lederne og dernæst det politiske udvalg og så de berørte parter derude – bestyrelser og ansatte. Og alle gav de deres tilslutning og opbakning til ideen - med få og små reservationer, der primært kom fra nogle af de ansatte og specielt fra lærerne, som ”jo altid brokkede sig”, når nye ideer blev lanceret, med mindre der blev stillet ressourcer i udsigt. Principielt var også lærerne dog med på ideen.

Med den megen opbakning, der blev det fælles børnesyn til del, skulle vejen være banet for at komme videre. Men ingenting skete. Ingen kunne eller

gjorde noget. Selv om det er udvalget, der står for og ”styrer kommunens politik”, så kunne de ikke beslutte ”oppe fra og ned”, hvordan det fælles børnesyn skulle være. Det måtte komme ude- og nedefra. Forvaltningschefen kunne heller ikke sige, hvordan det fælles børnesyn kunne og skulle være uden om parterne derude. Men parterne derude havde jo gjort det, de skulle gøre som ”berørte parter og interessenter”. De havde givet deres mening til kende, sådan som de var blevet bedt om. Resten måtte være op til dem ”derinde”, udvalg og forvaltning. De måtte beslutte sig og spille ud med noget, institutionerne kunne forholde sig til og gå videre med. Også lederne havde gjort ”deres”. De var nok de ”magtfulde” kerneaktører på området, men de kunne ikke komme videre med deres initiativ og ideer uden en politisk beslutning. Nogle måtte sige ”sådan og sådan skal det være”.

De involverede parter sad i en ”skak-mat” situation. Ikke fordi, der var nogen af dem, der vetoede eller blokerede for udviklingen af det fælles børnesyn, som alle jo syntes var en ”god idé”, de så frem til udviklingen af. Trods deres vrang- og modvillighed, blokerede lærerne heller ikke. Miseren synes nok så meget at hænge sammen med de institutionelle normer og forventninger parterne imellem om ”styring fra oven” ved ”de ansvarlige” samt ”opbakning fra neden” ved ”de berørte”. I kraft af de hermed forbundne roller og identitetsdannelser holder de involverede parter gensidigt hinanden på plads og i skak som ”dem derinde”, der styrer og bestemmer, og ”dem derude”, som de berørte, der alene giver deres interesser og meninger tilkende over for en politisk styring, andre - udvalg og forvaltning - står og har ansvar for. Den skak-mat situation, parterne havner i med det fælles børnesyn, er en, de sætter sig selv og hinanden i. Ikke fordi der er nogle, der ønsker eller vil det. Men parterne kan ikke finde hinanden og komme i indbyrdes samspil som henholdsvis ”dem derinde” og ”dem derude”. De institutionelle roller og identiteter blokerer for et aktivt med- og modspil parterne imellem. Alle venter - og vogter - på hinanden. I denne blokerede skak-mat-situation får den generelle frustration blandt lærerne mulighed for at slå igennem. Og sammen med nye budgetbesparelser griber den almindelige resignation om sig og bliver udslagsgivende: der er ikke ressourcer til det - vi magter det ikke. Hvilket alle parter - med de ”depressive” lærere som delvis undtagelse - kun kan beklage.

Frem for politisk styringsevne gennem inddragelse af de forskellige parters ressourcer, viden og kompetencer synes de tildelte aktørroller og de indbyrdes sæt af ”os”- og ”dem”-forestillinger at skabe styringsmæssig afmagt. Aktørerne befinder sig i en situation, hvor ingen kan - eller vil - ”tage magten”. På rådhusniveauet mener man på en og samme gang, at ”det er jo os der bestemmer” og ”vi kan jo ikke gennemføre noget, som de ikke er enige i derude”. Denne enighed søges ikke udviklet gennem aktiv inddragelse af og samspil med ledere og bestyrelser, men gennem passive høringer af ”dem derude”. Bestyrelserne reduceres til og forholder sig alene som berørte aftagere af og kravstillere til en politisk styring, de ikke selv er medbestemmende og medansvarlige for udviklingen af. Den står de for ”dem derinde”. Og med den

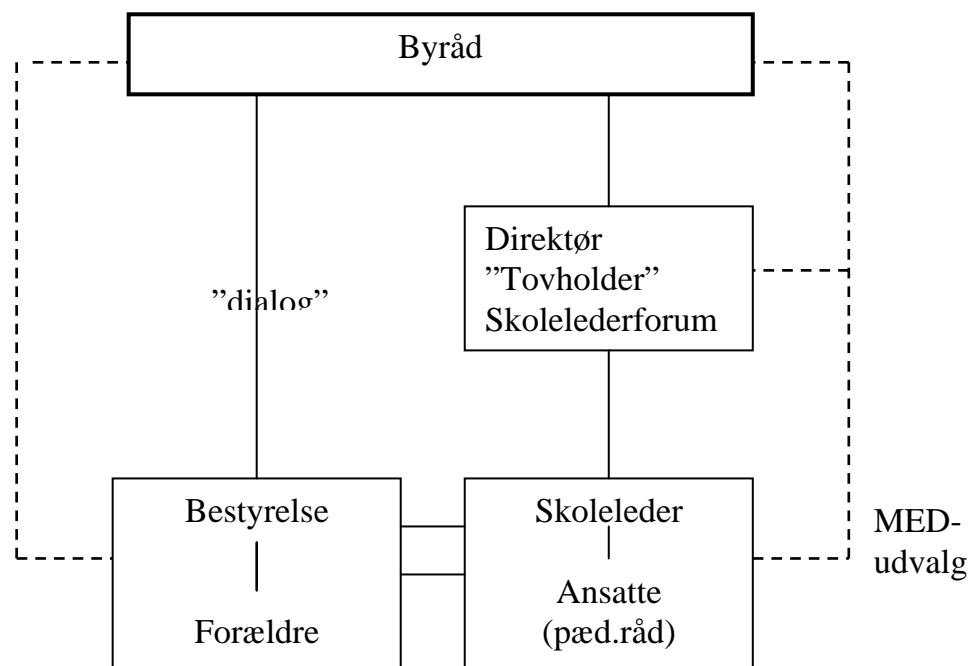
generelle, besparelsesaccentuerede mistillid mellem “dem derinde” og “dem derude” dør sagen stille ud - mens alle parter venter på hinanden og på, at “nogen” gør noget. De mange “gode viljer” i forhold til det fælles børnesyn kan ikke komme i indbyrdes sam-, med- og modspil.

Heller ikke i den “moderne” mål- og selvstyringsorganiserede kommune magter de involverede parter det indbyrdes sam-, med- og modspil i den skolepolitiske styring. Men her er det, som vi skal se, et spil med andre institutionelle regler og roller samt indbyrdes aktørforståelser, der udfolder sig.

Et mål- og selvstyret skolevæsen

Den traditionelle form for udvalgsstyring har den “moderne” kommune gjort op med. Og det på radikal og konsekvent vis med afskaffelse af de politiske fagudvalg samt de centrale fagforvaltninger på de kommunale service- og driftsområder. Den politiske styring er her lagt i hænderne på det samlede byråd i form af en overordnet mål- og rammestyring kombineret med dels ”politisk” decentralisering til de valgte brugerbestyrelser på de enkelte institutioner og driftsområder, dels ”administrativ” decentralisering til de enkelte institutions- og områdeledere. På skoleområdet kan den moderniserede styringsstruktur illustreres gennem flg. figur.

Figur 3
Central mål- og decentral selvstyring



Som ovenfor skal vi først behandle de organisatorisk-institutionelle rolletildelinger og identitetsdannelser, som generelt synes at gøre sig gældende i den skolepolitiske styring, for derefter at vende os mod den måde, hvorpå de konkret kommer i spil i forbindelse med sagen om “leg-læring”.

Central målstyring

De kompetencer af politisk og administrativ art, der traditionelt har været henlagt til det politiske "forvaltnings"-udvalg på skoleområdet, er med den indførte styringsmodel overdraget til og delt mellem byrådet, skoleledere og -bestyrelser på de enkelte skoler. Det er det samlede byråd, som står for den centrale politiske målstyring omfattende fastsættelse af overordnede, "vejvisende" målsætninger samt mere konkrete "handlingsanvisende" og målbare kvalitetsmål for skolernes drift og udvikling. Den centrale politiske målstyring ved byrådet er koblet sammen med en økonomisk rammestyring, hvor de politiske målfastsættelser og økonomiske rammer søges koordineret og afstemt indbyrdes gennem den årlige "mål-budget"-procedure. I praksis består integrationen dog primært i, at de politiske målformuleringer på de forskellige områder skrives ind i det vedtagne budget i form af et samlet "mål-budget"-dokument.

Selv om politikerne giver udtryk for, at den overordnede målstyring er en væsentlig politisk opgave, er det begrænset hvor meget de beskæftiger sig med og går op i de politiske mål og kvalitetskrav. Som den ordførende (kommunal)-direktør ser og formulerer det, er det gennem de overordnede mål-sætninger, byrådspolitikerne "skal vise deres politik". Det kniber det dog med, mener hun. Det er de fleste byrådspolitikere enige i. Målsætningerne er nok politisk besluttede, men de konkrete målformuleringer er som regel kommet fra administrationen og de decentrale institutioner. På skoleområdet er den overordnede målsætning formuleret af den forvaltningsdirektør, der tidligere var knyttet til området, og den er ikke blevet ændret siden. Den ordførende direktør beklager sig da også over, at det er svært at få byrådspolitikerne til at forholde sig aktivt til målformuleringerne på de forskellige områder. Ofte skrives de "gamle" målformuleringer blot uændrede ind i de nye mål-budget-dokumenter, og det bliver budgettet, der fungerer som det egentlige styringsinstrument. Som byrådspolitikerne ser det, er det svært at "sætte politikken" via overordnede målsætninger. "Vi har jo den flot beskrevne mål- og rammestyring", som en byrådspolitiker formulerer det, "men altså - papir er taknemmeligt - ét er, hvad der står der, men hvad foregår der så, altså under det at sætte kvalitetsmål op?". Anken over "manglende viden" og kendskab til, hvad der ligger "under" de overordnede målsætninger er meget udbredt blandt oppositionspolitikere, men gør sig også gældende blandt mange af politikerne i flertalsgruppen. Som en flertalspolitiker formulerer det, så har hun ikke noget problem med, at institutionerne er blevet selvstyrende, "men jeg har et problem med, at jeg ikke ved, hvad der foregår på de institutioner". Problemet forstærkes af, at det er det samlede byråd, der står for den overordnede målstyring: "jeg skal ikke ind og bestemme, hvordan skal det kontor være", understreger en politiker, "men jeg vil have, at vi har nogle fælles diskussioner inden vi ligesom siger, jamen - så vil vi gerne have børnene skal være i skole fra 8 til 14, eller hvad det nu kunne være." Byrådsstyringen giver ikke muligheder for de mere dybdegående politiske diskussioner og

holdningsafklaringer, som hun finder nødvendige for at kunne tage stilling til tingene.

Selv om politikerne har store problemer med rollen som overordnede målstyrere, synes de at have lagt den traditionelle sektor- og detailorienterede sagsbehandlerrolle bag sig. I de tidligere "forvaltningsudvalg" blev politikerne iflg. den nuværende borgmester og medlem af det forhenværende skole- og kulturudvalg "spændt for alle de små heste" fra skoleverdenen. Det fandt han ikke rimeligt. Den traditionelle form for udvalgsstyring synes i høj grad at være kommet i miskredit hos politikerne som en detailstyring, der handlede om at finde ud af, "om de nu brugte penge på viskelæder eller blyanter" og "al det der småfnadder-fnadder, som vi sad og drøftede i de forskellige udvalg dengang". Det mere konkrete sagsbehandlerarbejde er stort set fjernet fra politikernes bord: "vi behandler faktisk ikke enkeltsager mere", mener en politiker, "det fyldte utroligt før. Nu kører vi mere og mere mod det overordnede". Ingen af politikerne ønsker at vende tilbage til den traditionelle form for udvalgsstyring med dens opblanding af politik og administration. Heller ikke de politikere, der er mest kritisk indstillede over for den nye målstyringsrolle.

Adskillelse mellem politik og administration og mellem politiske og administrative roller udgør et - accepteret - kerneelement i den indførte styringsmodel. Trods vanskelighederne med at give målstyrerrollen politisk praktiske ben at gå på har politikerne "købt" forestillingen om, at politik handler om overordnet mål- og rammestyring, og det er det, politikerne skal tage sig af. Administration forstået som ledelse af den konkrete drift og "produktion" af serviceydelser skal de ikke blande sig i, men overlade til de administrative ledere, der med borgmesterens formulering "skal have lov til at fungere som ledere". Til gengæld skal de administrative ledere så ikke blande sig i den politiske styring. Rolleadskillelsen går begge veje og er noget, både den forhenværende socialdemokratiske borgmester og den siddende Venstre-borgmester lægger meget vægt på. De traditionelt blandede og uklare rollefordelinger mellem politikere og administratorer er iflg. den nuværende borgmester med til at "forplumre tingene" og "kortslette systemet". Her er det nødvendigt med "rene linier", mener han, og rolleadskillelsen er han meget på vagt – og måske også "lidt hysterisk" overfor.

Decentral ledelse - med brugerstyring

Adskillelsen mellem, hvad der benævnes som politisk "styring" og administrativ "ledelse", er forbundet med en vidtgående administrativ decentralisering fra det centrale rådhusniveau til lederne af de enkelte skoler og øvrige selvforvaltende institutioner og områder. Al administrativ kompetence er lagt ud til de decentrale ledere via selvforvaltningskontrakter. Samtidig har institutionslederne fået status som afdelingsledere på linie med afdelingslederne på rådhuset. Der er således intet "mellemliggende" administrativt niveau tilbage på rådhuset. De centrale fagforvaltninger er nedlagt, og de tidligere fagforvaltningschefer er erstattet af en

lille generalistdirektion bestående af den ordførende (kommunal)direktør, en direktør, der står for det såkaldte "borgerbetjenings"-område, herunder kultur- og fritidsområdet, samt en vicedirektør, der fungerer som byrådssekretær og leder af byrådssekretariatet. Derudover består den centrale rådhusadministration af nogle funktions- og stabsafdelinger såsom økonomi-, edb-, konsulent- og personaleafdelinger, der betjener dels byrådet, dels de decentrale institutions- og produktionsenheder. Disse "servicerende" administrationsafdelinger har ingen ledelsesmæssige beføjelser i forhold til de selvforvaltede institutioner og produktionsområder. Disse er ledelsesmæssigt blevet "herrer i eget hus", som det populært formuleres. At gøre flest mulige "administrative kroner aktive" gennem en kompetence- og opgavemæssig såvel som personalemæssig indskrænkning af den centrale udvalgsstyring har skullet sikre, at princippet om "decentral ledelse" fik et reelt indhold. Der er, med borgmesterens ord, ikke - som i mange andre kommuner - tale om "en sådan halvforkvaklet decentralisering, hvor man nok lagde nogle rammer ud, men hvor man stadig har et forvaltningsniveau på rådhuset".

På skoleområdet er den tidligere skoleforvaltning og forvaltningschef erstattet af den ordførende direktør som direktør for samtlige selvforvaltende institutioner og områder. Direktøren har dog ingen administrativ ledelseskompetence, hvad den interne institutionsdrift og opgavevaretagelse angår. Ud over områdedirektøren fungerer vicedirektøren som såkaldt "tovholder" på skoleområdet. Som sådan tager han sig af en række praktiske opgaver såsom videreledning af den post, der kommer fra undervisningsministeriet til kommunen - den sender han videre til de enkelte skole, og han fungerer som mødeindkalder og sekretær for det forum af skoleledere, der står for de institutionsovergribende ledelses-, udviklings- og koordineringsopgaver, der tidligere blev varetaget i regi af den centrale skoleforvaltning. Skolelederforummet fungerer således som den "kommunale forvaltning" på skoleområdet, og skolelederne er udover rollen som ledere af de enkelte skoler tildelt en rolle som kommunale områdeledere, der tager sig af de typer opgaver, fagforvaltningen tidligere tog sig af. Omfanget af disse institutionsovergribende opgaver er dog kraftigt reduceret med decentraliseringen til de enkelte skoler.

Som kommunaladministrative områdeledere er skolelederne underlagt direktøren, men i praksis er også denne relation karakteriseret ved en udstrakt kompetencedelegering. Direktøren fungerer primært som sparringspartner for skolelederne og som kommunikations- og formidlingsled mellem disse og byrådet. Ikke kun som decentrale ledere af deres egne skoler, men også som kommunalt lederforum er skolelederne i høj grad blevet gjort til "herrer i eget hus". Tovholderen på skoleområdet ser alene sig selv som en midlertidig overgangsfigur og arbejder på at gøre sig selv helt overflødig. Opgaven er, at få skolelederforum'et til helt at tage over. Det har imidlertid holdt hårdt, lyder det samstemmende fra byrådspolitikere og rådhusansatte. Skolelederne har været "tunge at danse med". Iflg. den tovholdende vicedirektør har de "efterlyst retningslinier om det ene og retningslinier om det andet". Men de kommer altså

ikke: ”det er dem selv, der skal finde ud af retningslinierne”. Skolelederne lægger ikke skjul på, at de har savnet den centrale fagforvaltning på skoleområdet og følt sig meget ”alene hjemme” som decentrale ledere, ligesom det har været vanskeligt for dem at fungere sammen som kollektivt lederforum. Det med at være kommunale ledere, ”det kan de ikke finde ud af”, mener den tovholdende vicedirektør. De ”holder hinanden i skak” og er ikke blevet et ”udviklingsforum”, der står for fælles idéudvikling og med ansvar for det samlede skolevæsen, beklager den tidligere socialdemokratiske borgmester. Som en af skolelederne selv ser det, er de som ledere meget orienteret mod deres egen skole og kører deres ”eget skoleløb”. De mangler en fælles skoleforvaltning eller –direktør til at ”skære igennem”. Den opgave magter byrådet ikke alene, mener han. Den manglende skoleforvaltning betyder desuden, at der ikke er tilstrækkelig opmærksomhed omkring skoleområdet og dets udvikling fra byrådets side.

Selv om skolelederne fortsat kan efterlyse centrale retningslinier, er de dog, med borgmesterens ord, ”kommet efter det”, hvad angår deres rolle som selvforvaltede institutionsledere. At være ”herre i eget hus” som decentrale institutionsledere ser de som en positiv ting, de ikke ønsker at give afkald på. Det med at være ”herre i eget hus” er de imidlertid ikke alene om. En betingelse for decentral ledelse ved institutionslederne er med vicedirektørens ord, at ”der etableres nogle, lad os kalde det politiske organer til erstatning for det demokratisk valgte byråd”. Her kommer brugerbestyrelserne ind som decentralt valgte ”politiske” organer, der træder i stedet for politikerne, der hvor de har trukket sig tilbage til en overordnet mål- og rammestyring.⁸ Adskillelsen og ”de rene linier” mellem politisk styring og administrativ ledelse er således også søgt institutionaliseret på det decentrale institutions- og skoleniveau. I forbindelse med deres introduktioner af nyvalgte bestyrelsesmedlemmer til skolebestyrelsesarbejdet forsøger direktøren og ”tovholderen” på skoleområdet eks. at gøre det klart, at det som forældrevalgte repræsentanter er bestyrelsesmedlemmerne, der står for den politiske styring på de enkelte skoler – og ikke skolelederen.

Indadtil synes bestyrelser og ledere dog ikke at gå så højt op i adskillelsen mellem de politiske og administrative rolletildelinger. Som i den traditionelt organiserede kommune er forholdet mellem leder og bestyrelse præget af et tæt og godt samarbejde, hvor bestyrelsen ikke kan fungere uden lederens viden og informationer om, hvad der konkret foregår på skolen. Selv om der blandt bestyrelsesformændene kan spores en vis øget ”selvbevidsthed” om bestyrelsen som det politisk bestemmende og styrende organ - med lederen som servicerende sekretær for bestyrelsen - er det primært udadtil, hvad angår relationen til det centrale niveau, rolleadskillelsen og ”de rene linier” gør sig gældende. Her har såvel bestyrelser som ledere efterhånden lært at holde sig til deres respektive roller, hvor det er de decentralt valgte bestyrelser, der alene står for den ”politiske” kontakt til og ”dialogstyring” med det centralt valgte byråd.

⁸ Brugerbestyrelser er gradvist blevet indført på samtlige kommunale serviceområder – også områder, hvor der ikke er lovgivningsbestemmelser herom.

Overtrædes de politiske og administrative roller udadtil, vanker der “skideballer” fra den ordførende direktør, der vogter nøje over sine administrative ledere i så henseende.

Dialogstyring

I forhold til den overordnede målstyring har byrådets kompetence karakter af en “i sidste instans”-kompetence, for så vidt som de decentrale brugerbestyrelser indgår som part i den politiske målstyring gennem et såkaldt “dialog”-system. Dialogsystemet er indbygget i de årlige mål-budget-procedurer, der ud over et sæt af mål- og budgetmæssige ud- og indmeldinger mellem byråd og institutioner omfatter et “dialogmøde” mellem byråd og brugerbestyrelser forud for byrådets budgetbehandling og -vedtagelse. Dialogmøderne organiseres områdevist og omfatter på skoleområdet et møde med deltagelse af bestyrelserne fra såvel de fem folkeskoler i kommunen som musikskolen, ungdomsskolen og en kommunal specialskole. Det er bestyrelsen som helhed, der deltager, herunder den pågældende skoleleder som sekretær for bestyrelsen. Til grund for dialogmøderne mellem byråd og bestyrelser ligger et digert mål-budget-materiale, der omfatter det administrativt udarbejdede budgetforslag og de gældende byrådsvedtagne målsætninger og kvalitetsmål samt det fra de enkelte institutioner indsendte mål—budget-materiale, herunder institutionernes udgiftskrævende budgetønsker samt deres angivelse af konsekvenser af en evt. 10 % besparelse på deres område. Desuden indgår diverse resultatmålinger i form af brugertilfredshedsundersøgelser og registreringer af såvel institutionernes som byrådets kvalitetsmål.

Dialogmødet skal tjene flere formål. For det første skal det give byrådet mulighed for at få indblik i, hvad der sker på de enkelte institutioner. Normalt aflægger hver skole en kort mundtlig beretning om, hvad der sker på skolen, deres evt. problemer og deres igangsatte eller påtænkte initiativer og udviklinger. I forbindelse hermed kan byrådspolitikerne spørge ind til skolernes målformuleringer og kvalitetsmålinger, som indgår i mål-budget-materialet. Ud over en sådan mere almindelig oplysnings- og indsigtsgivende “status”-debat om, hvad der sker og rør sig på de forskellige skoler, skal dialogmøderne danne ramme om en “politikdebat” om de overordnede målsætninger for og udviklinger på skoleområdet. Iflg. den leder fra rådhusets økonomi- og konsulentafdeling, der står for den praktiske tilrettelæggelse af dialogmøderne, handler møderne om, “hvor vi vil bevæge os hen ud i fremtiden”. Det er et “dialog- og visionsmøde”, hvor bestyrelserne skal “fortælle politikerne, hvor det er, vi som brugerbestyrelser godt kunne tænke os, at området skulle bevæge sig henad.” “Politikdebatten” mellem byråd og bestyrelser kan også gå på mere aktuelle emner eller temaer såsom påtænkte besparelser på området eller iværksættelse af nye initiativer. Såvel byråd som bestyrelser kan komme med forslag og ønsker til, hvad der skal sættes på dagsordenen, selv om det iflg. den praktisk tilrettelæggende afdelingsleder er få input, der kommer fra bestyrelserne. Generelt bruger brugerbestyrelserne efter

hans opfattelse ikke helt de muligheder, de har for at påvirke den centrale mål- og rammestyring gennem dialogsystemet. Skolebestyrelserne ser han dog som de "stærkeste" bestyrelser og som dem, der er bedst til at markere sig og komme med ønsker og krav til mål-budget-processen og -dialogen.

Skolebestyrelserne er i stigende grad begyndt at forholde sig udfarende til dialogmødet med ønsker til mødernes form og indhold gennem deres koordinationsudvalg, det såkaldte "Kiks"-udvalg (Koordinationsudvalget I Kommunale Skoler). Koordinationsudvalget er oprettet som et uformelt organ på initiativ af bestyrelsesformændene, og det fungerer som forum for fælles drøftelser og initiativer bestyrelserne imellem, herunder forberedelse af dialogmøder og henvendelser om fælles budgetønsker og andre fælles tiltag eller meldinger til byrådet. I udvalgmøderne deltager bestyrelsesformændene og en af de forældrevalgte bestyrelsesmedlemmer fra hver skole samt skolelederne. De sidste som "faglige eksperter", der kan spørges til råds, som en af skolelederne udtrykker det, med pointering af, at det er bestyrelsesformændene, der på skift kører møderne. Iflg. en bestyrelsesformand var møderne tidligere noget "hø og hakkelse", hvor det meget var skolelederne, der bestemte, hvad der skulle foregå. Nu er møderne blevet bedre, mener han: "Jeg synes vi har fundet en god melodi, kan man sige, hvor skolelederne er vores sekretær". Skoleledernes funktion i koordinationsudvalget paralleliserer han således med den sekretær- og sparringspartnerfunktion, lederen efter hans opfattelse indtager i de enkelte bestyrelser.

Ved siden af de årlige dialogmøder afholdes der på ad hoc basis fælles temamøder knyttet til større nyudviklinger eller omlægninger på skoleområdet. Ud over byråd og bestyrelser kan evt. andre interessenter deltage i temamøderne - afhængigt af mødernes tematik.

Det direkte samspil uden nogen form for forvaltningsmæssig mellemkomst mellem byråd og brugerbestyrelser bidrager generelt til, at bestyrelserne føler sig "tæt på" byrådspolitikerne. Det "tætte" samspil er dog ikke uden problemer. Specielt de årlige dialogmøder opleves som problematiske - både af byrådspolitikere og bestyrelsesmedlemmer. Begge parter synes at have store problemer med at finde ud af, hvad "meningen" med de fælles dialogmøder skal og kan være. Problemerne er generelle for dialogmøderne på alle de selvstyrende områder. Men skoleområdet har iflg. en politiker de "kedeligste" møder, "hvor de bare kritiserer det hele og alting".

Dialogmøderne er generelt for overfladiske, mener politikerne. Det gælder både i henseende til at få indblik i, hvad der rører sig på de enkelte institutioner og i henseende til den politiske debat. Den politiske debat betegner et byrådsmedlem som lidt af en "pseudoforestilling" og "et spil for galleriet". Byrådet har forlods om ikke besluttet, så kendskab til og så nogenlunde lagt sig fast på de økonomiske rammer og muligheder, og dem ændres der ikke på gennem dialogmøderne. Andre byrådspolitikere er knap så hårde i deres vurderinger, men ingen synes, møderne kører godt. De giver begrænset viden, og de rummer ikke megen debat: "vi kan spørge og få svar - men der er ikke ret

meget plads til diskussion”. Og dialogen er “for pæn - man går ikke nær nok til hinanden”, mener en politiker. Et af problemerne er for ham at se, at det ikke rigtigt er gået op for bestyrelserne, selv om det er begyndt at hjælpe lidt, at de udgør “det politiske led - og der lægger jeg som politiker vægt på, at jeg får råt for usødet om, hvad de mener om den virksomhed, de sidder i”. Iflg. den ordførende direktør, der deltager i alle dialogmøder som ordstyrer, er det især skolebestyrelserne, der har haft svært ved at finde ud af, at det er dem, og ikke skolelederne, der udgør “det politiske led”, og at det er dem, der skal “føre ordet” i debatten med byrådet. Det samme mener den tovholdende vicedirektør, der som regel overværer møderne: ”altså den rene politiske dialog, den har vi ikke nogen steder. Nu siger jeg ikke, at skolebestyrelserne er i lommen på – nej – jo – det siger jeg ikke, men hvis det skal udtrykkes forenklet, så har skolelederne en meget stor indflydelse på sin bestyrelse.” Dialogen ville måske blive bedre, mener han, hvis den gik ”mellem de rene politiske organer: byrådet og brugerbestyrelserne, uden at administrationen – den centrale administration – blander sig eller er med, og uden at man fra institutionsledernes side blander sig eller er med.”

Selv om byrådspolitikerne efterspørger en mere åben og direkte politisk diskussion med bestyrelserne, synes det ikke at være det, de selv lægger op til på dialogmøderne. Møderne har primært karakter af “høringer”, hvor byrådet låner øre og spørger til, hvad bestyrelserne har at sige - for at få noget “med hjem”, som borgmesteren formulerer det. Det med at få noget “med hjem” er en vending, der går igen i hans mødeafslutninger, hvor der takkes for “de mange gode synspunkter, som vi nu tager med os hjem”. Mødernes “ensidige” høringskarakter er en af de ting, der ankes meget over fra bestyrelsesside. Der kommer “stort set ingen ting retur”, mener en bestyrelsesformand. Et menigt bestyrelsesmedlem synes ikke, dialogmøderne har meget med ”dialog” at gøre: ”der sidder politikerne som en kødrand deroppe – altså, der er ikke noget dialog i dialogmøderne. Jeg ved ikke, hvorfor de hedder det. Det er information til politikerne, og så kan politikerne spørge ind til de enkelte institutioner ud fra det materiale, de har. Og det er så det.”

Kritikken af dialogmøderne er massiv og enslydende fra bestyrelsernes side. Politikerne er “kun lyttere”, de “vil ikke udtale sig”, lyder den gentagne anke. Det, bestyrelserne efterspørger, er en gensidig debat med politikerne om de problemer, der gør sig gældende på de forskellige skoler, og hvor politikerne kommer “ud af busken” med deres holdninger, meninger og argumenter. Som følge af den gentagne kritik har der været eksperimenteret med forskellige mødeformer. Et år blev dialogmødet organiseret i mindre grupper, hvor politikerne sad med og deltog i gruppesnakken. Det var iflg. en bestyrelsesformand klart bedre. Men ”i samme øjeblik vi var samlet i plenum igen, så var der ikke dialog, fordi så siger politikerne, at de ikke ville være politiske. Det ville blive til et vælgermøde, hvis de begyndte at udtale sig. Og så forstår jeg ikke, hvad vi er kommet for!”. Bestyrelsernes gentagne krav om mere “dialog” bliver af politikerne udlagt som et krav om, at byrådet skal imødekomme de

forskellige – som oftest udgiftskrævende - ønsker fra skolerne. Som en af politikerne udtrykte det på et dialogmøde, hvor byrådspolitikerne - påny - blev kritiseret for ikke at give deres meninger til kende, men alene passivt at lytte til, hvad der blev fremført fra bestyrelserne: “vores dialog er speciel, ja, men hvis vi lægger jeres ønsker sammen, koster det 8 millioner, og det kan vi ikke. Så siger I: I lytter jo ikke til os!” Og borgmesteren replicerede forklarende: “I må forstå - politisk må vi i byrådet forhandle os på plads, så vi spiller altså ikke ud her, hver enkelt politiker. Det ville gøre det sværere for os at forhandle og samle op bagefter.”

Selv om dialogmøderne er tænkt som et forum for meningsudveksling og diskussion om den politiske styring på skoleområdet mellem byråd og bestyrelser som de to “politiske” organer på området, synes politikerne at forholde sig til møderne som nogle, der primært skal give dem viden og input til deres “egen” politiske styring “hjemme” i byrådet. Og selv om bestyrelserne er sat som “det politiske led” såvel indadtil på de enkelte institutioner som udadtil i forhold til den politiske styring, byrådet står for - “i dialog” med bestyrelserne - så forholder byrådspolitikerne sig til bestyrelserne som nogle, der blot skal komme med input og krav til en politiske styring, byrådet - alene - står for. Og som nogle, der ikke har blik for “helheden”, men på “institutionsegoistisk” maner orienterer sig ind mod deres egen skole og deres eget område. At bestyrelserne gerne så deres ønsker på skoleområdet imødekommet, er der ingen tvivl om. Men som den tidligere omtalte bestyrelsesformand udtrykker det, så er det ikke en sådan form for “lydhørhed” over for bestyrelsernes ønsker, hun efterspørger. Her har hun “et ømt punkt med de politikere”, som går på, “at jeg ikke føler, at de har respekt for os som mennesker, der kan tage en snak om tingene. Og så kan de give mig en god forklaring på, hvorfor de synes, tingene skal være sådan, og så accepterer jeg det måske.”

Når politikerne ikke går ind i en debat med skolebestyrelserne, bliver det, som et menigt bestyrelsesmedlem selvkritisk formulerer det, let til “noget med, at vi så hælder en masse ud over dem af det forfærdelige, de påvirker os med, og alle de penge vi mangler, og alt det, der er galt”. Denne kravstillende rolle er for nem, mener vedkommende, men problemet er, at den ikke bliver imødegået af byrådspolitikerne. Bestyrelserne får “ikke noget modspil” fra politikerne, der bare siger “det var dejligt med sådan nogle synspunkter!”. Iflg. en bestyrelsesformand har politikerne med decentraliseringen besluttet “at sætte sig uden for al indflydelse stort set - de har jo ikke snotten nogen steder henne længere”, og derfor ved de heller ikke noget om, hvad der foregår på skolerne. Her kunne bestyrelserne have en positiv opgave, mener han. Frem for tendensen til at betone de problematiske forhold og stille krav - “vi skal ha’ - vi er nødt til at ha’ 200.000 til dit og nødt til dat” - kunne bestyrelserne “prøve at forstå, at byrådspolitikerne jo ikke er her for at genere os. De er her for at hjælpe os - og hvis vi lægger op til, at vi forsøger at hjælpe, så er jeg helt sikker på, at så får vi en helt anden dialog”. Det, dialogmøderne for ham at se kan og skal bruges til, er at skabe “gensidig forståelse for hinandens job, og hvis vi gør vores job, nemlig at få

forståelse for deres job, så er jeg sikker på, at de er så gode mennesker, at de også godt kan have forståelse for vores.” - Der synes dog at være et godt stykke vej til udviklingen af en sådan “gensidig forståelse” mellem bestyrelser og politikere. Hidtil har dialogmøderne snarere blokeret for end befordret en gensidig dialog og forståelse parterne imellem.

Institutionslederne deltager også i dialogmøderne. Som administrative ledere må de imidlertid ikke blande sig i den politiske “måldebat” mellem byråd og bestyrelser. Som ledere skal de holde sig til de mere orienterende institutionsfremlæggelser og -beretninger. Og de skal svare på politikernes spørgsmål omkring institutionernes udvikling, deres målsætninger og kvalitetsmål samt opfyldelsen af disse. Men når det kommer til evt. besværelser over manglende ressourcer el. lign., er det bestyrelsesmedlemmerne, der tager over og fører ordet: “det må jeg ikke - - vi skal være loyale i forhold til kommunen, fordi vi *er* kommunen, som vi får at vide. Og skal der politiseres over et eller andet, så er det altså bestyrelserne.” Den pågældende skoleleder har det da også “svært” med den strikte adskillelse mellem de politiske og de administrative roller, og bestyrelsen oplever “helt klart, at det, vi står og siger til dialogmødet, måske ikke er det samme, som vi har fortalt dem til bestyrelsesmødet. De er godt klar over, at den rolle, vi står i, den godt kan være lidt svær en gang imellem.”

Byrådspolitikerne er selv med til at råbe vagt i gevær over for “politiserende” skole- eller andre administrative ledere. Problemet for politikerne er imidlertid, at det er de decentrale ledere, der ligger inde med den store viden om de konkrete opgaveområder, og med den indførte og praktiserede adskillelse mellem de politiske og de administrative roller afskæres de fra en direkte vidensgivende kontakt - og diskussion - med institutionslederne. At lederne “skal fremføre deres ting administrativt” betyder, at de ikke må tage direkte kontakt til byrådspolitikerne. Og omvendt - byrådspolitikerne må ikke tage direkte kontakt med institutionslederne. Al kommunikation og kontakt mellem byråd og institutionsledere skal gå gennem direktøren. Som byrådspolitikere kan de selvfølgelig efterspørge og indhente information om de decentrale institutioner via direktøren, men “man skal jo være dygtig for at vide, hvad det er, man skal spørge om”, påpeger en oppositionspolitiker, der gør opmærksom på, at de som politikere så prøver at “tuske” sig til kontakt via private kontakter eller på anden vis. Hvis der mangler nogle “reelle informationskilder, så opstår der nogle irreelle”, som han - beklagende - udtrykker det. Det, politikerne ikke kan få på grund af den manglende kontakt med institutionslederne, er, som det påpeges af en anden oppositionspolitiker, “noget modspil fra fagfolk”. De administrative ledere har, mener han, en forpligtelse til at fortælle byrådspolitikerne, “hvis det er tudetosset, det vi gør. Og så prøve at overbevise os om, at det er tudetosset”. Det er i sidste ende, politikerne der beslutter, “men vi kan ikke fungere som politikere, hvis vi ikke har et modspil fra fagfolk”. Beklagelsen over det manglende med- og modspil fra institutionslederne kommer ikke kun fra oppositionsgruppen. Den manglende kontaktmulighed betyder iflg. en flertalspolitiker, at de ofte ikke er “klædt ordentligt på” i forhold til de større

sager, der behandles i byrådet. Sagerne forbehandles i de respektive politiske grupper - "men jeg mangler - jeg har dagsordenen og ikke spor andet. Jeg kan så spørge borgmesteren, men jeg kan ikke spørge nogen som helst anden. Jeg har ikke mulighed for at spørge en forvaltningsleder overhovedet." Og så ved de iflg. den pågældende ikke, hvad der er i sagen, før de sidder på byrådsmødet. - At byrådspolitikerne ikke altid ved, hvad det er, de har med at gøre, er såvel skoleledere som bestyrelser ganske enige i. Som det udtrykkes af et bestyrelsesmedlem: "De har ikke altid et sagligt grundlag at tage stilling til", og når byrådet ikke bliver sat ind i tingene forlods, "drukner det nogle gange i tågesnak".

De manglende muligheder for direkte kontakt mellem byråd og administrative ledere gælder også i forhold til de "menige" institutionsansatte. I kraft af deres repræsentation i bestyrelserne deltager lærerne dog i det politiske dialogsystem, omend de her står i skyggen af de forældrevalgte. Lærerne deltager desuden i den politiske styring gennem samarbejds- eller "MED(bestemmelses)"-udvalgene, der høres i forbindelse med den politiske målstyring og andre skolepolitiske tiltag. Den lokale lærerforening er ikke tildelt nogen rolle som part i den centralt-decentrale styring på skoleområdet, og foreningen forholder sig generelt set meget passiv iflg. en skoleleder - hvilket han beklager. Decentraliseringen til de enkelte institutioner synes i høj grad at have "stækket" lærerforeningen, der står uden nogen samspilspartner på det centrale niveau, og kun involveres når direkte overenskomstmæssige løn- og personaleforhold er på spil.

Sammenfattende: "herrer i eget hus - men alene hjemme"

Med den politiske og administrative decentralisering samt nedlæggelsen af fagudvalg og fagforvaltning på det centrale niveau er der i høj grad brudt med det "fælles skolevæsen" i kommunen. De enkelte selvstyreskoler kører deres eget løb. Det gælder "ledelse"smæssigt som "styring"smæssigt. Den indbyrdes kontakt skolerne imellem begrænser sig til den koordinering, der foregår gennem Kiksudvalget, hvor skolebestyrelserne forsøger at stå stærkere over for den byrådspolitiske mål- og rammestyring. Det fælles skolelederforum fungerer primært som "kommunaladministrativt" forum, og selv om skolelederne også har deres egne uformelle møder, fungerer det kun sporadisk som forum for fælles idé- og erfaringsudveksling mellem lederne på de enkelte skoler. Samtidig er der effektivt brudt med den traditionelle sektororientering på det centrale byråds- og forvaltningsniveau. Her er der ikke nogen, der specielt har opmærksomheden rettet mod eller "tager hånd om" skoleområdet. Skolerne "skal selv", som det gentagent formuleres af såvel byrådspolitikere som rådhusledere. Trods bruddet med den sektororienterede "sammensvejsning" på skoleområdet lever skoleverdenen dog fortsat meget sit eget, "indadvendte" liv - uden indblanding eller interesse fra aktører, foreninger og organisationer udenfor feltet af

umiddelbart berørte aktører. Ikke bare de enkelte skoler, men skoleområdet som helhed passer stort set sig selv - som "herre i eget hus", men "alene hjemme".

Vendingen at være "herre i eget hus", men "alene hjemme" er en standardvending, skolelederne ofte bruger, når de skal beskrive deres rolle og situation som decentrale ledere. De bestemmer selv, hvilket de finder fint nok, men de er til gengæld alene om det, hvilket er knapt så godt. Der er ikke nogen, de kan trække på eller nogen, de kan gøre medansvarlige i forhold til de problemer, de står med. Nogle bestyrelsesmedlemmer "låner" vendingen, når de skal sætte ord på den situation, bestyrelserne befinder sig i som dem, der står med kompetence og ansvar for den politiske mål- og rammestyring på de enkelte institutioner. Byrådspolitikerne bekræfter denne udlægning af ledernes og bestyrelsernes situation: "de skal selv" hedder det. Skolerne har fået selvstyre, så de skal ikke forvente, at byrådet eller rådhusadministrationen kommer og løser problemerne for dem.

At være "herre i eget hus - men alene hjemme" gælder for så vidt også for byrådspolitikerne og den situation, de er bragt i styringsmæssigt set.

Med den indførte styringsmodel er der brudt op i de skel og demarkationer mellem "dem derinde i kommunen", udvalg og forvaltning, og "dem derude i systemet", ledere og bestyrelser, som karakteriserer forholdet mellem de skolepolitiske aktører i den traditionelt organiserede kommune. Men disse skel er erstattet af nye adskillelser mellem parterne i den skolepolitiske styring. Mål- og selvstyringsmodellen institutionaliserer et nyt sæt af "klare" roller og "rene linier", der skal sikre mod kompetence- og ansvarsmæssige "kortslutninger" ved at holde de forskellige roller *adskilte* og *ude fra* hinanden. De forskellige parter har således ikke kun fået selvstændige kompetencer og ansvar. De kommer også til at stå selv, og alene, med deres respektive styringskompetencer og ansvar. Det gælder ikke blot de decentrale aktører, men også de centrale politikere.

Med indførelsen af rollen som overordnede mål- og rammestyrere troede politikerne, de skulle træde i karakter som "rigtige" politikere, der stod i spidsen og i centrum for den politiske styring af den kommunale opgavevaretagelse. Denne forhåbning er imidlertid blevet gjort til skamme. Politikerne har samtidig mistet forbindelsen med og indsigten i den konkrete opgavevaretagelse og er "virkeligt kommet langt væk fra tingene". De sidder mere eller mindre "tomhændede" tilbage uden greb om "materien" og uden kontakt til og det med- og modspil fra "fagfolk", de ikke kan være foruden i den politiske styring. Som byrådspolitikere med kompetence for den overordnede målstyring er de valgte politikere blevet ladt "alene hjemme". Og den politiske dialogstyring mellem byråd og skolebestyrelser kan ingen af de to "styrings"aktører finde ud af, hvordan de kan og skal håndtere. Selv om bestyrelserne har fået status som medbestemmende part i den overordnede politiske styring, forholder politikerne sig til bestyrelserne som nogle, der alene skal komme med input og krav – nede fra op op – til en politisk styring – oppe fra og ned – som politikerne selv er ansvarlige og står for "hjemme" i byrådet. Byrådspolitikerne bidrager hermed til

at fastholde bestyrelserne i rollen som “institutionsegoistiske” brugere, der blot “kræver ind”. Hvad bestyrelserne så gør - uden at få aktivt modspil fra byrådspolitikerne. Ingen af parterne giver hinanden det med- og modspil, de har brug for, hvis den centralt-decentrale dialogstyring skal kunne fungere. Og uden en “gensidig forståelse” og “respekt” for hinanden og hinandens “job” i den skolepolitiske styring kortslutter den politiske dialog og bliver til “spild af tid”, sådan som begge parter oplever den.

Såvel byråd og bestyrelser som skoleledere har brug for hinanden og for et indbyrdes samspil i den skolepolitiske styring. Men det har de svært ved at få med de sæt af “klare” rolleadskillelser og “rene linier”, styringsmodellen udstyrer dem med. De forbliver hver især selvbestemmende “herrer i eget hus”, men frustrerede “alene hjemme”.

Hvordan disse ud- og adskilte roller og relationer gøres gældende og håndteres i forbindelse med indføringen af en ny “leg-lærings”-struktur, der omfatter hele det selvstyrende skolevæsen, skal vi se nærmere på i det følgende.

Spillet om “Leg-læring”

Pædagogisk-indholdsmæssigt handler “leg-lærings”-sagen, ligesom sagen om “Et fælles børnesyn”, om at skabe sammenhæng i børnenes hverdag gennem udviklingen af læringsorienterede miljøer, der integrerer leg og undervisning på tværs af den traditionelle adskillelse mellem skole og daginstitution. Hvor der med det “fælles børnesyn” primært blev lagt op til indføring af et fælles pædagogisk syn på tværs af de eksisterende institutioner på børneområdet, lægges der med “leg-læring” op til en ikke kun pædagogisk, men også organisatorisk-institutionel integration mellem leg/daginstitution og undervisning/skole. I sin kerne går Leg-lærings-forslaget på indføring af en samlet skoledag fra 8-14 omfattende vekslende og integrerede leg- og undervisningsaktiviteter samt et udstrakt samarbejde mellem lærere og pædagoger fra både børnehave, skole- og fritidsordninger (SFO'er) og fritidsinstitutioner. Forslaget om indføring af “leg-læring” er således mere vidtgående end ideen om “et fælles børnesyn”, og har da også været en “større” sag på den skolepolitiske dagsorden end sagen om det “fælles børnesyn”.

“En lille idé, der bliver til en stor snebold” - forløbsoversigt:

Sagen om indføring af en leg-læringsordning forløber over to faser. En første “leg-lærings”-fase, der går fra foråret 1998 og frem til april 1999, efterfulgt af en anden “skole-fritids”- fase, der finder sin foreløbige afslutning i april 2000.

Leg-læringssagen tager sin afgørende begyndelse i april 1998 med afholdelse af en fælles temadag på skoleområdet om det såkaldte “8-punktsprogram” for “Folkeskolen år 2000” og med efterfølgende byrådsvedtagelse om indføring af en leg-læringsordning fra og med skoleåret 1999. Opgaven med udarbejdelse af et beslutningsoplæg blev overdraget til det fælles skolelederforum, der nedsatte en styregruppe bestående af en leder fra skole-, SFO-, og fritidsinstitutionsområdet. Sammen med en tilnyttet pædagogisk konsulent udefra skulle de fungere som tovholdere på en proces, hvor de enkelte skoler sammen med de relevante fritidsinstitutioner selv stod for udarbejdelsen af et forslag til en leg-læringsmodel for deres skole og lokalområde.

Processen blev organiseret forskelligt på de enkelte skoler, men generelt stod arbejdsudvalg bestående af de lokale ledere fra skole, børnehaveklasser og fritidsinstitution samt repræsentanter for lærer- og pædagoggrupper for den konkrete udarbejdelse af forslag til en integreret leg-læringsstruktur. På to skoler indgik bestyrelsesmedlemmer i den nedsatte arbejdsgruppe, men ellers blev arbejdet med udarbejdelse af lokale leg-læringsmodeller fulgt og drøftet løbende i og mellem skolebestyrelse og involverede fritidsinstitutionsbestyrelser. På de fleste skoler førte processen til positiv samling mellem såvel forældre og bestyrelser som ledere, lærere og pædagoger omkring forslag til en integreret leg-læringsordning fra 8 til 14 for de mindste klasser fra og med 0. til og med 3. klas-

se. Samlet set indebar skolernes forslag en merudgift på ca. 10 mill. kr. svarende til stigning af skolebudgettet på 10%. Som en byrådspolitiker formulerede det i forbindelse med byrådsbehandlingen af de fremsendte forslag til leg-læringsmodeller: "den lille idé" om leg-læring kom tilbage som "en stor snebold".

Byrådet afviste på sit januarmøde at gå med til en merudgift i den størrelsesorden, men udsatte en endelig stillingtagen til februar. Inden da skulle byrådsgrupperne afklare deres holdning internt, og der skulle afholdes fællesmøde mellem byråd og bestyrelser om de fremsendte forslag. Fællesmødet mellem byråd og bestyrelser gav ingen afklaring, og byrådsbehandlingen blev skudt endnu engang til et ekstraordinært møde i begyndelsen af marts. Her besluttede byrådet at gå med til en 60%’s dækning af udgifterne til leg-læring, resten måtte skolerne finde på deres egne budgetter. Samtlige skolebestyrelser afviste tilbuddet. To bestyrelser fremsatte dog forslag om igangsættelse af reducerede opstartsordninger på deres skole, og byrådet besluttede at bevillige et beløb, der oversteg de 60% til en af skolerne mod at få en "fuld" forsøgsordning. Efter afvisning fra den pågældende skolebestyrelse oversendte byrådet på sit aprilsmøde spørgsmålet om leg-læring til efterårets budgetforhandlinger.

Anden fase af forløbet knytter sig til budgettrunden efteråret 1999, hvor kommunen befandt sig i en vanskelig økonomiske situation. Fra byrådets side blev der lagt op til et budgetforlig, der tog leg-lærings-projektet af bordet til fordel for besparelser på skole- og fritidshjemsområdet på i alt ca. 5 mill. kombineret med indførelse af en såkaldt "skole-fritidsordning", der skulle træde i stedet for leg-læringsprojektet. Ordningen indebar, at de eksisterende fritidshjem og -institutioner blev lagt ind under de enkelte skoler med status af en SFO-ordning.

Byrådets udspil om en sådan udgiftssænkende skole-fritidsordning førte til voldsomme protester fra bestyrelser, ansatte og forældre på skole- og fritidshjemsinstitutionerne, ligesom lærer- og pædagogforeninger var ude med skarpe reaktioner. Byrådet stod imidlertid fast og vedtog budgetforliget samt forslaget om indføring af en integreret skole-fritidsordning fra 8 til 14 for de yngste klasser. - En ordning de enkelte skoler, bestyrelser og ledere i samarbejde med lærere og pædagoger, skulle komme med lokale modelforslag til.

Med henblik på udarbejdelse af nye forslag til skole-fritidsordninger nedsattes en administrativ "strategigruppe" med leder- og tillidsrepræsentanter. Gruppen skulle udarbejde overordnede "visioner, mål og handlingsplan" for de lokale skole-fritidsmodeller. Desuden nedsattes en "teknikergruppe" til at undersøge de økonomiske forhold i forbindelse med de nye skole-fritidsordninger. Strategigruppens oplæg blev over- og vedtaget på byrådets decembermøde og udsendt som grundlag for skolernes udarbejdelse af egne forslag til lokale skole-fritids-projekter. Sådanne blev fremsendt til byrådsbehandling i slutningen af februar 2000 - med anbefaling fra bestyrelserne om, at byrådet forkastede forslagene.

Byrådet måtte opgive at behandle forslagene på sit februar-møde på grund af manglende dispensation fra undervisningsministeriet. En ordning med skolegang fra 8 til 14 kræver dispensation for de yngste klassers vedkommende, hvad ministeriet ikke ville give uden bestyrelsernes anbefaling. Der blev afholdt fællesmøde mellem byråd og bestyrelser i begyndelsen af marts, men bestyrelserne fastholdt deres afvisning af de foreliggende skole-fritidsordninger. Byrådet besluttede derpå at gennemføre de dele af skole-fritidsordningerne, der ikke krævede ministeriel dispensation. Skolefritidsordningerne kom således til at omfatte en reduceret skole-fritidsordning fra 8 til 13 for 0.-2. klasse og fra 8 til 14 for 3. klasse. Samtidig blev omfanget af besparelser på skole- og fritidsområdet begrænset, og skole-fritidsordningen fik tildelt lidt flere midler end oprindeligt beregnet. Dog ikke i et omfang bestyrelserne ville forlige sig med, og den endelige vedtagelse skete under kraftig protest fra bestyrelserne.

Styring fra oven møder selvstyring fra neden

Generelt set er skoleområdet et selvstyret område med skoler, der "passer sig selv". Som det opleves fra bestyrelsesside, har byrådet "sat sig uden for al indflydelse". Byrådet forholder sig ikke til skoleområdet og slet ikke af egen drift iflg. skolelederne. Det er byrådspolitikerne stort set enige i. At skolerne styrer sig selv, mener de er en god ting, men de har det svært med den rolle eller mangel på samme, der bliver tilbage til dem som byrådspolitikere, hvor de ikke synes, det er dem, der "sætter politikken". Leg-læringssagen udgør en undtagelse i så henseende.

Et byråd der vil noget:

Med leg-læringsvedtagelsen sender byrådet, hvad de selv formulerer som et "markant" og "klart signal" til skolerne om, at "sådan noget vil vi gerne have". Denne markante beslutning var dog ret "tilfældig" iflg. en af de socialdemokratiske mindretalspolitikere. Ideen havde han selv udkastet på et lukket byrådsmøde om problemer med at leve op til kommunens pasningsgaranti på børneområdet. Måske kunne pasningsproblemerne afhjælpes, hvis man sammenkædede pasning og skole omkring en leg-læringsorienteret form for skoledag. Og han foreslog, at den kendte skoleleder fra en leg-læringsforsøgsskole ved Skive kunne komme og fortælle om ordningen i forbindelse med skolernes pædagogiske dag. De øvrige byrådspolitikere greb ideen, og leg-læring blev efterfølgende kædet sammen med og iflg. den socialdemokratiske byrådspolitiker "legitimeret" af 8-punkts-programmet på temamødet på skoleområdet. Og derpå vedtaget som byrådets nye politik på skoleområdet. Iflg. en skoleleder var det som om, byrådet "blev grebet af den hellige ild og tænkte: her var noget - det må vi kunne bruge." Som han så det, slog byrådet simpelthen to fluer med et smæk: "hvis vi kan få løst det med pasningsgarantien ved at lave leg-læring, og vi samtidig får en bedre folkeskole ved at gøre det - så -."

I den socialdemokratiske gruppe var de iflg. den byrådspolitiker, der havde kastet ideen på byrådets bord, helt klare på, at byrådet med leg-læringsvedtagelsen havde taget en beslutning, der ville noget:

- for det er så voldsomt - det er en langt voldsommere beslutning end specielt, vil jeg tro, mine kolleger i den borgerlige lejr har forestillet sig. Så der - jeg vil ikke sige, vi har lavet et barn på dem - men de ved ikke - de kender ikke til omfanget af det, de har sagt ja til.

Leg-læring var iflg. en anden socialdemokratisk byrådspolitiker Socialdemokraternes politik og noget, "vi kan bryste os med, vi har fået igennem". Det var dog et næsten enigt byråd, der stod for vedtagelsen af den opstartende leg-læringsbeslutning - med undtagelse af den enlige SF'er - og lærer. Og det var de "borgerlige" grupper, der kraftigst advokerede for, at byrådet skulle sende et "markant signal" til skolerne om, at "sådan noget vil vi gerne have". At det var en leg-lærings-ordning, byrådet ville have, var ikke noget, der stod ikke til diskussion med skolerne. Som det formuleres af byrådspolitiker:

- først skal de (skolerne) have ædt den der, at de ikke kan diskutere, om det nu skal komme eller ikke skal komme. Der er nogle steder, hvor det ikke er kommet længere, end at de siger: er det nu en god idé? Og hvor vi så må sige: jamen, det behøver I ikke at tage jer af. - I skal få det til at blive en god idé. For det skal være sådan!

Den markante byrådsbeslutning og signalgivning om leg-læring var dog forbundet med enighed om vigtigheden af, at skolerne selv stod for udarbejdelsen af forslag til konkrete leg-læringsordninger. "For at der skal blive liv i det, er det nødvendigt, at det er deres. Det kan ikke kun være vores", mente den oven for citerede byrådspolitiker. Og hvordan de enkelte skoler og institutioner ville gøre byrådets leg-lærings-vedtagelse til "deres" og få den "til at blive en god idé", måtte de selv om. Hvis byrådet blandede sig i det eller opstillede nogle retningslinier, ville skolerne jo bare sige: "det du'r ikke", mente han. Iflg. den centraladministrative tovholder på skoleområdet har byrådet helt bevidst blandet sig uden om, hvordan skolerne skulle gribe den tildelte opgave an:

Der har byrådet tror jeg - og ved jeg - meget bevidst holdt sig tilbage. Der har måske været efterlyst ude fra skolerne og skolebestyrelsernes side nogle fingerpeg og nogle rammer for det, de skulle i gang med. Men der har byrådet holdt sig tilbage og sagt: jamen, vi beder om at få et beslutningsgrundlag som skal være det, der danner grundlag for - ja vores beslutninger. Hvordan det tilvejebringes, det vil vi ikke blande os i - og sætte

nogle rammer, det vil vi heller ikke blande os i. - - Det har man ikke ønsket fra byråds side, fordi man har sagt: Frit spil - leg og læring! Kom med et oplæg.

At give skolerne frit spil og mulighed for at komme med hver deres egen leg-læringsmodel, finder den tovholdende vicedirektør “stemmer fint sammen med selvforvaltningsideen”. Hvad der videre ville ske, vidste hverken han eller byrådet noget om. “Det må vi se - det må være den proces eller et eksperiment i den demokratiske proces, som kommer til at foregå.” Men “spændende” blev det da, mente han: “helt sikkert.”

Byrådet holdt sig ikke bare “tilbage” i henseende til at udstikke centrale retningslinier. De holdt sig helt uden for den decentrale proces, der kørte på skolerne med den af skolelederforum’et nedsatte styringsgruppe som praktisk koordinerende instans omkring tids- og køreplan. Byrådet vidste intet om, hvad skolerne var i gang med. En skoleleder fortæller således, at han på eget initiativ sendte skolens orienteringsavis til forældrene til alle byrådsmedlemmerne:

- fordi, der var en, der havde udtrykt frustrationer over, at de (byrådspolitikerne) egentligt sad og ventede nu. De havde udstukket rammerne: så nu må I lave en eller anden model, og så venter vi på, hvad I sender ind. - Så hørte de ikke noget, og folk spurgte politikerne: hvor langt er I? - Vi ved ingenting, vi ved ikke hvor langt, de er. - Så sagde jeg: I kan da godt få den avis, vi sender ud til forældrene, så kan I se, hvor langt, vi er.

Hvad byrådspolitikerne heller ikke vidste noget om, var, hvad det leg-læringsprojekt, de havde sat skolerne i gang med at udarbejde forslag til, ville komme til at koste. Her ville de få et chok, mente den pågældende skoleleder, for det viste sig, hvilket også var kommet bag på skolelederne, at blive en “dyr sag” til i alt små 10 mill. Hvad de skulle stille op med den “store snebold”, der var kommet tilbage fra skolerne, var byrådet i stor vildrede om. “Nu er det os - byrådet - og ikke institutionerne, der er i en svær situation”, som en byrådspolitiker åbent erkendte det på det januarmøde, hvor byrådet - for fyldte tilhørerpladser fra de mange fremmødte bestyrelsesmedlemmer, forældre og ansatte - skulle behandle leg-læringsforslagene fra skolerne. På mødet indrømmede borgmesteren, at det “måske var en fejl”, at byrådet ikke havde sat nogle økonomiske begrænsninger op for leg-lærings-projekterne, der nok rummede “mange gode, dristige”, men økonomisk “vidtløftige” tanker. Og byrådet behøvede, understregede han, mere tid - også til drøftelse med skolerne. Alle byrådspolitikerne takkede på mødet for de “gode” forslag fra skolerne - for hvad en, prisen på 10 mill. taget i betragtning, mente måtte kaldes for “dette store inspirationskatalog”, som rummede “mange drømme”, som desværre ikke alle kunne opfyldes. Håbet var dog, understregede byrådspolitikerne, at “noget”

kunne sættes i gang. Hvad, hvordan og hvorledes måtte overvejes nærmere - i fællesskab, betonedes en socialdemokratisk politiker:

Vi må have snakket os frem til en fælles handlingsplan for, hvordan det skal føres ud i livet - og det vil være en god idé, hvis alle parter får det snakket igennem. Vi må i fællesskab finde frem til, hvordan vi kan komme videre - vi skal snakke os til enighed - det her gælder kommunens skolevæsen.

Borgmesteren erklærede sig helt enig, og alle tilsluttede sig den af borgmesteren foreslåede tidsplan for en udskydelse og videre behandling af skolernes forslag. Appellen om fælles snak og fodslag i leg-læringssagen var møntet både på byrådet internt og på forholdet mellem byråd og skolebestyrelser. Efterårets budgetforhandlinger med besparelser på bl.a. ældreområdet havde ført til kraftig konflikt og en skærpet "tone" mellem flertalsgruppen og den socialdemokratiske mindretalsgruppe, der dog ikke ønskede, konflikten skulle brede sig til leg-læringssagen, som byrådsgrupperne havde stået sammen om. Men appellen rettede sig også mod skolebestyrelserne, der som decentralt styrende organer stod bag de fremsendte leg-læringsforslag fra skolerne. Det var således byrådet og bestyrelserne, der i fællesskab skulle finde frem til en løsning. - Enighed mellem byråd og bestyrelser skulle vise vanskeligere at opnå end enighed byrådsgrupperne imellem.

Bestyrelser der træder i karakter:

Byrådets vedtagelse og "signal" til skolerne om indføring af en leg-læringsordning blev i første omgang modtaget med skepsis og modvilje af bestyrelserne, der så vedtagelsen som et "diktat" fra byrådets side. Leg-læring var iflg. en skolebestyrelsesformand "spændende", men det var ikke, hvad bestyrelserne ønskede. På skoletemamødet var leg-lærings-tanken nok blevet drøftet og positivt modtaget af de deltagende bestyrelsesmedlemmer, men det mere som eksempel på en mulig form for tværgående integration mellem skole og pasningsordninger, som man så måtte finde ud af, hvori kunne og skulle bestå. Iflg. en anden bestyrelsesformand havde bestyrelserne gerne set, at der var blevet afsat tid til en længere diskussions- og afklaringsfase, hvor tingene var kommet nedefra, inden der blev truffet en beslutning. Nu blev det i stedet til, at "byrådspolitikerne - efter et foredrag med en mand, de synes er dødspændende at høre på - så beslutter de det - sådan!".

Bestyrelsernes skepsis blev imidlertid vendt under processen. Iflg. et bestyrelsesmedlem blev den "vendt til: skal vi ikke se, om vi kan få noget godt ud af det her. Vi har jo fået at vide, at det vi skal arbejde på, er at lave en god skoledag. Og det gør vi så. Og den diskussion var spændende." Iflg. en menig forælder, der havde været "meget harm" over, at byrådet kunne finde på, at beslutte sig for en så indgribende ændring uden først at spørge forældrene, gik det

hen og blev “enormt flot” med en model, som “jeg syntes var flot - for der var dobbeltdækning i utroligt mange timer”.

Såvel bestyrelser som forældrene mere bredt endte op med at gå ind for de leg-læringsmodeller, der blev udarbejdet på de enkelte skoler. Den til processen knyttede eksterne konsulent, fungerede iflg. en bestyrelsesformand som en ildsjæl, der var med til at skabe gejst omkring projektet som bestyrelsernes eget projekt. “Tag det nu som jeres projekt”, opfordrede han, og den opfordring fulgte bestyrelserne. Og den “blanco-chek”, byrådet havde givet skolerne - med beskeden: “Lav det bedste for jer!” var iflg. et bestyrelsesmedlem med til at give en god proces, der flyttede holdninger blandt de oprindelige skeptikere.

“Blanco-chekken” brugte de enkelte skoler, ledere og bestyrelser, til at udarbejde, hvad de så som “optimale” og “kvalitetsforbedrende” modeller, der kunne imødekomme de forskellige involverede parter. I kraft af bl.a. mange dobbeltbemandede timer, hvor såvel en lærer som en pædagog indgik, lykkedes det også at undgå det ellers forventede “slagsmål” mellem lærere og pædagoger, og at få lærerne til at gå positivt ind i arbejdet, selv om nogle af dem iflg. en bestyrelsesformand “ikke er indstillet på udvikling af skolen”, og selv om formanden for den lokale lærerkreds var “stærk modstander” af projektet. Han eller lærerforeningen indgik imidlertid ikke som part i den decentralt organiserede proces med udarbejdelse af leg-læringsforslag på de enkelte skoler. Det var primært de enkelte ledere, der stod for det konkrete model- og udviklingsarbejde sammen med lærere og pædagoger i de arbejdsudvalg eller -grupper, der blev nedsat på de enkelte skoler. Og i denne sammenhæng var skolelederne “meget på skoleniveau og ikke byrådets repræsentant i skolebestyrelsen”, som et bestyrelsesmedlem oplevede det. Bestyrelserne, der indgik i løbende drøftelser af leg-læringsmodellerne, tog dem ikke bare til sig, men stod som fortalere for leg-læringsprojektet over for den brede forældrekreds, som det lykkedes bestyrelserne at “få omvendt”. Det skyldtes iflg. en bestyrelsesformand, “at vi har lavet et godt projekt, og at det iøvrigt blev præsenteret godt”. Med den gode præsentation henviser han til de forældremøder, der blev holdt undervejs i processen, hvor mange forældre deltog. Bestyrelses- og forældretilslutningen var også med til at lægge pres på og sikre opbakning fra lærere og pædagoger. På de fleste skoler lykkedes det således at få de forskellige parter til at trække på “samme hammel” omkring leg-læringsprojektet som et “kvalitetsforbedringsprojekt”, alle kunne tilslutte sig. Hvor det ikke lykkedes at få helt så positiv en proces mellem parterne, gik uenigheden mellem de involverede skole- og institutionsledere omkring den indbyrdes kompetence-fordeling i den fremtidige ledelsesstruktur.

En forudsætning for, at såvel bestyrelser og forældre som lærere og pædagoger kunne tilslutte sig de leg-læringsmodeller, der kom ud af arbejdet, var muligheden for - og ressourcer til - at lave en “det bedste for os”. For skolebestyrelserne var det afgørende, at der kom en bedre skole ud af det. Koste hvad det koste ville iflg. en bestyrelsesformand.

Vi har sagt, at hvis vi skal lave et projekt, og jeg skal skrive under på det som skolebestyrelsesformand, så skal det være et projekt, der giver en bedre skole. Det er alfa og omega i det her. Ellers er det ikke noget værd. Det skal ikke bare være sådan en pasningsordning, vi laver, for at man skal være fri for at bygge et fritidshjem og så videre. Så må vi betale noget mere i skat - eller også må vi lukke nogle plejehjem, så vi får råd til det!

Det med at lukke plejehjem er ment sarkastisk - og apropos byrådsflertallets beslutning om at lukke et plejehjem i forbindelse med efterårets budgetbesparelser. Bemærkningen er dog også udtryk for, at der hverken fra bestyrelses- eller fra ledelsesside blev taget hensyn til den økonomiske situation i kommunen eller til de besparelser, andre opgaveområder stod over for som følge af efterårets budgetvedtagelse. At skolerne kom med forslag, der indebar en budgetstigning på 10%, gav, mente den pågældende bestyrelsesformand, "klart en risiko for, at vi bliver hængt ud af byens journalister - men så må vi jo forklare os". Det gjaldt også i forhold til de andre opgave- og institutionsområder. Det havde de som bestyrelser en forpligtelse til, mente han, hvis de fik de 10 mill. Det var for bestyrelserne nødvendigt at se bort fra spørgsmålet om økonomien i projektet for at få "tingene til at hænge sammen" fagligt og pædagogisk set og få skabt engagement og opbakning om projektet. Byrådet havde jo "også været fair nok til at sige: jamen - kom nu med jeres tanker og ideer", hvilket han som bestyrelsesformand havde sagt mange gange i processen: "lad nu være med at tænke på, at byrådet ikke vedtager det. Lav nu et projekt som er godt." Og kunne byrådet ikke skaffe, hvad det kostede, så måtte projektet sættes i værk lidt efter lidt - i flere tempi - mente han. Det afgørende var, at modellerne ikke blev gennemført i "barberet" form, for så faldt hele projektet og den lokale enighed, der var blevet opnået om modellerne mellem forældre, lærere og pædagoger, sammen, og en gennemførelse ville i givet fald blive uden bestyrelsesmedvirken, var holdningen. En holdning bestyrelserne stod sammen om.

At beslutningen om leg-læringsprojekterne blev udskudt af byrådet, fandt bestyrelserne i orden, selv om det gav skolerne et stort tidspres. Bestyrelserne havde gerne set en melding fra byrådet, så de forlods var orienteret om, at der ikke ville komme nogen afgørelse på byrådets januarmøde, sådan som det oprindeligt var meningen. Men den forrykkede tidsplan kunne jo tolkes positivt sådan, at byrådet, som nu var dem, der sad i en vanskelig situation, bad om "at komme ind i varmen igen" for at få løst op for den situation, de havde bragt sig selv og leg-læringsprojektet i, mente en bestyrelsesformand:

Jeg synes, det er en meget - jeg er lige ved at sige kærlighedserklæring til projektet, at man (byrådet) gør det der. De laver for det første - de runder den lige sådan, hvor de udtaler nogle hensigtserklæringer om samarbejde. Og så bruger

de selv en hel aften på det, og diskuterer det indgående og finder ud af, hvor det er, skoen trykker. Og så bruger de en hel aften med os. Og så bruger de et byrådsmøde på det igen. Det bliver altså meget seriøst behandlet. Det synes jeg, det er fint.

Denne positive udlægning og forventning til det videre forløb og samarbejdet mellem byråd og bestyrelser skulle dog ikke blive indfriet. Samme bestyrelsesformand var da også i "syv sind" i forhold til, hvad fællesmødet mellem byråd og bestyrelser ville føre til: "for jeg ved ikke, hvad der foregår, og hvad der skal foregå på mødet. Og hvordan fanden vi skal få overbevist politikerne om, at de er altså nødt til at hoste op med nogle kroner".

Fællesmødet blev et "underligt" møde. Kiksudvalget, der forud for fællesmødet var blevet enige om ikke at give køb på leg-læringsmodellerne, havde bedt om at få en dagsorden udsendt, så de vidste, hvad der skulle ske på mødet. Det fik de ikke, og mødet, hvor alle skolebestyrelser og en del fritidsinstitutionsbestyrelser samt de respektive ledere deltog, fik karakter af et "orienteringsmøde", hvor borgmesteren lagde ud med nogle indledende bemærkninger om, at byrådet ikke havde 10 mill. at gøre godt med, og skolerne blev derpå bedt om at fortælle lidt om deres respektive leg-læringsmodeller. Det var de ikke forberedte på, så det blev til en noget tilfældig orientering fra ledere og bestyrelsesformænd om de enkelte modeller, som politikerne så kunne spørge ind til - hvad kun få gjorde: "byrådet sagde ingenting - måske fordi de er blevet enige om, hvor sagen skal lande, og derfor var der ingen grund til at spørge om noget", beretter en desorienteret bestyrelsesformand om mødet, men "nu får vi se på byrådsmødet - bolden er på byrådets banehalvdel - og her kan vi nok nøjes med at sende en repræsentant!"

I den videre forhandlingsproces forbliver begge parter på hver deres "banehalvdel", hvorfra de sender bolden frem og tilbage. Byrådet med udspil til først en delvis, 60%'s finansiering af udgifterne, dernæst en forsøgsordning på een skole. Bestyrelserne med deres returnerende afvisninger. Også af forsøgsordningen, som ellers fra bestyrelsesside var blevet set som en mulig og rimelig udgang, hvis det ikke lykkedes at få byrådet til at bevillige alle 10 mill. Bestyrelsen på den påtænkte forsøgsskole var meget indstillet på en forsøgsordning, men endte op med at afvise også det tilbud. Hvorpå hele spørgsmålet blev oversendt til efterårets budgetforhandlinger.

Denne udgang blev modtaget med blandede følelser. Iflg. et bestyrelsesmedlem nok med "lettelse" blandt nogle lærere. Blandt forældre og bestyrelser, for hvem leg-læringsprojektet havde været omgærdet af "sådan en underlig forventningsfuld atmosfære", med almindelig frustration og ærgrelse. En menig forælder syntes, sagen var "fuldstændig vanvittigt grebet an fra politikernes side" - først at komme med et forslag uden økonomiske rammer, som bestyrelsen og lærere og pædagoger bruger mange timer på - og "så kommer man og siger: I kan godt glemme alt om at bruge så mange penge på det. - Det synes jeg virkeligt, at det er utroligt!" Vedkommende finder det dog også "naivt" af

bestyrelse og forældre at sige: “nu laver vi det bedste - for vi vidste jo egentlig godt, at vi ikke kunne få de 10 mill. igennem kommunen.” Som et bestyrelsesmedlem så det, var de modeller, skolerne kom frem til, dog “ikke ublu”, og bestyrelserne var indstillet på kompromisser om modellerne:

- vi var også godt forberedt på, at det sikkert ikke blev gennemført sådan 100% og i hvert fald ikke på een gang. Men jeg havde i hvert fald forventet, at man havde taget nogle af de mange ideer - ja, jeg vil sige de ideer, der kom frem omkring de pædagogiske ting, og at man var lydhør over for det og kunne se nogle muligheder i det. Og så måtte man sige: ok. det kan ikke være nu. Det er også i orden. Så lad os skabe et budget, der kan få det til at hænge sammen på en eller anden måde. Og sige: vi kan godt beskære det noget. Det var vi også inde på. Selvfølgelig kan vi beskære et sådant projekt og sige: jamen, hvad er egentligt vigtigst at komme i gang med. Så kan vi sætte det i gang. Men det vil man (byrådet) jo ikke engang.

Selv om bestyrelserne havde været “inde på det”, så blev der ikke fra deres side lagt op til beskærende kompromisforslag. Over for byrådet valgte bestyrelserne at stå fast på de “optimale” modeller og dermed vagt om den lokale enighed, der var opnået blandt forældre, lærere og pædagoger - og at sende bolden tilbage til byrådets banehalvdel. Noget forhandlings- og samspil mellem parterne - med indbyrdes med- og modspil på midterbanen - kom ikke i gang.

Med oversendelsen af leg-læringsspørgsmålet til efterårets budgetforhandlinger så bestyrelserne frem til en ny forhandlingsrunde med byrådet. Her var de indstillet på at gå med til nogle reducerede modeller med færre overlappings- eller dobbeltbemandingstimer: “For en eller anden overlapning kan godt etableres”, mente et bestyrelsesmedlem. Og bestyrelserne var iflg. ham indstillet på at argumentere for en reduceret model over for de ansatte lærere og pædagoger. Den nye kompromisvillighed fra bestyrelsernes side blev dog ikke relevant eller aktuel i forbindelse med efterårets budgetsituation og -forhandlinger.

Et spil - med selvmål til følge:

Med budgetsituationen, som den tegnede sig i efteråret 99, stod byrådet med en næsten tømt kommunekasse og risiko for at blive sat under administration, hvis ikke der blev gennemført omfattende besparelser. Forårets forhandlingssituation omhandlende større eller mindre budgetforøgelser til leg-læringsprojektet var erstattet af en situation med kommunale budgetbesparelser.

I denne situation var byrådspolitikerne så “kreative” og fik en “smart idé” iflg. et bestyrelsesmedlem. Hermed sigtes til byrådets budgetoplæg omfattende besparelser på skole- og især fritidshjemsområdet på i alt ca. 5 mill., hvor fritidshjemmene lægges ind under skolerne som en SFO-ordning under skolernes

ledelse, og hvor der samtidig lægges op til indføring af en integreret “skole- og fritidsordning” fra 8 til 14 for de mindste klasser fra børnehaveklasse til og med 3. klasse. Som byrådspolitikerne forklarer sig i deres forligsoplæg til et budget, der krævede både besparelser og skattestigninger, hvis enderne skulle kunne mødes: “Vi har forladt de oprindelige tanker i “Leg-læring”-modellen. Derimod har vi gjort det muligt for områderne at samordne og integrere det samlede pædagogiske tilbud til børn i 0.-3. klasse.” Det “smarte” består iflg. pågældende bestyrelsesmedlem i koblingen mellem besparelser og leg-læring:

Udgangspunktet har været, at der skulle spares nogle penge. Og så vil de jo gerne samle nogle ting op fra leg og læring - så kalder man det bare ikke “leg og læring” - så kalder man det “skole og fritid”. Det må kunne smeltes sammen på en eller anden måde!

Byrådets “smarte” kobling af besparelser og leg-læringstanken kom helt bag på bestyrelserne. På det just overståede mål-budget-dialogmøde mellem byråd og bestyrelser var en sådan mulig udgang på det uafklarede leg-læringsspørgsmål hverken blevet luftet eller drøftet. Ideen blev undfanget og født på et internt budgetmøde mellem byrådsgrupperne og herefter offentliggjort - som “en bombe” for bestyrelserne. Det var det rene “svineri” iflg. et bestyrelsesmedlem, der føler sig og bestyrelserne ført bag lyset af “de kære byrådspolitikere”.

- så kommer så den svinestreg, hvor de går ind og beslutter en helhedsskole uden noget som helst. De siger selvfølgelig ikke leg og læring - det er de jo så kloge nok til ikke at sige. Men vi må selv om, hvordan vi får det til at hænge sammen. Men de forventer selvfølgelig, at det er noget med, at pædagogerne kommer lidt over i skolen i noget tid og sådan nogle ting. Og så er det simpelthen bare en besparelse uden lige og intet andet. Der er ingen pædagogik, der er ingen visioner, der er ingenting i det ud over, at det bare er en ren besparelse. - - Det hedder helhedsskole. Det hedder skole fra 8-14, men der er ikke noget leg og læring i det.

Som bestyrelsesmedlem havde han, og bestyrelserne iøvrigt, brugt en masse tid på leg-læringsprojektet, og inddraget en masse forældre - “utroligt megen tid og energi” - som nu var “spildt på ingen verdens ting - alle de gode ting, der kom frem under leg og læring, mange af de processer, der kom frem, de blev kastet på bålet - det er simpelthen blevet misbrugt.”

Frustrationen var stor blandt bestyrelsesmedlemmerne, og forældrene var, som en menig forælder udtrykker det, “fuldstændigt voldsomt harme”. De kunne nu se, hvad mange oprindeligt havde frygtet omkring leg-læringsinitiativet, at “det handler om at spare penge på pasningsdelen. Og det må være -

de (politikerne) har sagt: yes, det er en god måde at få sparet penge på”. Ud over bestyrelser, forældre og ansatte var Lærerforeningen og BUPL ude med kraftige protester. Byrådspolitikerne blev “haglet ned”, som et bestyrelsesmedlem udtrykker det: “de blev haglet ned af forældrene og de blev haglet ned af læserbreve i Ugebladet og i Stiftstidende af harme forældre, der med rette kritiserede dem.” Men politikerne var “fuldstændig kolde over for det, sådan føler jeg det - virkeligt kolde over for det.” På en høring forud for den endelige budgetvedtagelse forsøgte byrådspolitikerne at forsvare og forklare sig med henvisning til den økonomiske situation, der gjorde det nødvendigt at finde besparelser. Med borgmesterens udlægning forsøgte byrådet at få det bedste ud af besparelserne ved at samle alle midler på skole- og fritidsområdet. Selv om byrådet var tvunget til at gøre det nye budgetår til et “visionsløst år” og til, desværre, at droppe leg-lærinsprojekterne, så var der iflg. den socialdemokratiske gruppe trods alt mulighed for “visioner” i den nye skole-fritidsordning. Stillet over for de voldsomme udfald mod byrådspolitikerne kunne en af de socialdemokratiske politikere ikke nære sig for at påpege, at skolerne selv var lidt skyld i situationen - de kunne jo bare have sagt ja-tak til de tilbud, de havde fået i foråret! Høringen bragte på ingen måde forsoning med sig. Og trods arbejdsnedlæggelser blandt fritidspædagogerne og demonstrationsoptog i forbindelse med det endelige budgetmøde stod byrådet fast på forligsudspillet og på indføring af en skole-fritidsordning fra det kommende skoleårs begyndelse. På budgetmødet, hvor de protesterende bestyrelser, forældre og ansatte fyldte tilhørerpladserne og mere til, forsøgte byrådspolitikerne at mane til besindighed: det var vigtigt ikke at grave grøfterne dybere - og skolerne fik jo frihed til at skruer tingene sammen, som de nu kunne finde ud af det i de enkelte områder - så “gå nu hjem og form fremtiden, så alt er klart til give ordningen en god start 1. aug. 2000”, lød opfordringen fra byrådet.

I modsætning til bestyrelserne havde skolelederne holdt lav profil under budgetforhandlingerne og protesterne over skole-fritidsordningen. Det syntes ikke kun at hænge sammen med, at de som administrative ledere måtte lade bestyrelserne om at protestere over for byrådet. En skoleleder udtalte således til det lokale Ugeblad, at selv om det var svært at overskue konsekvenserne, og besparelserne ikke gav de bedste betingelser, så så han muligheder i den nye ordning. En anden udtrykte stor forståelse for, at omlægningen blev modtaget med megen uro, men nu gjaldt det om at få det bedste ud af det. En tredje gav udtryk for, at besparelserne selvfølgelig ikke gav det bedste udgangspunkt for at indføre en ny struktur, men selvfølgelig kunne det gennemføres, og uroen skyldtes i høj grad usikkerhed, og nu handlede det om at gå ”i gang med at udfylde rammerne, så usikkerheden forsvinder”. Som det - noget bittert - bemærkes af en fritidshjemsleder, betød den nye skole-fritidsordning jo også, at det var skolelederne alene, der kom til at stå som leder af ordningen. De problemer, der var opstået på nogle af skolerne med fordelingen af ledelseskompetencen i forbindelse med leg-læringsmodellerne, var med den nye ordning, hvor fritidshjemmene blev lagt ind under skolerne, løst til fordel for

skolelederne, der fik ledelseskompetencen for den integrerede skolefritidsordning.

Skoleledernes indstilling om at få det bedst mulige ud af skolefritidsordningen blev ikke delt af bestyrelserne, der denne gang overlod det til skolelederne selv at udarbejde nye forslag til lokale skole-fritidsordninger. Bestyrelserne holdt sig stort set uden for arbejdet og nøjedes med at kommentere på ledelsens forslag. Et bestyrelsesmedlem skildrer sin bestyrelses forholden sig til arbejdet således:

Nogle af tingene har vi lavet om undervejs – hvor vi konstruktivt går ind for at sige, hvordan kan det her – hvis det skal gennemføres – hvad er det så for nogle krav, vi stiller til det. Og så har vi kommenteret de enkelte punkter bagefter og siger: det der synes vi er noget bras, og det der er også noget bras, og det der kan måske godt fungere, og det der er også noget bras. – Men alt i alt ender det med, at vi siger, at vi ikke kan anbefale noget, der gør, at skolen fuldstændigt drænes for penge samtidigt med, at det ikke fører til noget. Det er så slutkommentaren på det.

De af ledelsen ”administrativt” udarbejdede forslag til lokale skolefritidsordninger blev således fremsendt til byrådet uden ”politisk” anbefaling fra bestyrelserne. Samtlige skolebestyrelser opfordrede byrådet til ikke at godkende de fremsendte forslag. De vedtagne mål og visioner var der ikke noget i vejen med, mente bestyrelserne. De var stort set de samme som de tidligere leg-læringsvisioner, som bestyrelserne helt kunne gå ind for. Men de stemte ikke overens med de afsatte ressourcer, der ikke gav mulighed for det nødvendige samarbejde mellem lærere og pædagoger.

Det lykkedes ikke byrådet at få bestyrelserne til at ændre indstilling, så den ministerielle dispensation, der krævede bestyrelsernes anbefaling, kunne gå igennem. Bestyrelserne stod fast på deres afvisning, og byrådet endte op med at gennemføre ordningerne ”egenhændigt” og dermed i en reduceret form, der ikke krævede dispensation fra ministeriet. - Under bestyrelsernes fortsatte protest. At der samtidig blev reduceret på besparelserne på skoleområdet ændrede ikke på den akkumulerede vrede over et sagsforløb, der sluttede som det begyndte - med et byråds-”diktat” fra oven.

Med forløbet fra ”leg-læring”, der blev til ”skole-fritid”, har det generelt dårlige forhold mellem byråd og bestyrelser iflg. et bestyrelsesmedlem udviklet sig endnu værre: ”jeg tror ikke, man kan forestille sig noget ringere “, mener han. Når det skal være på den måde, ”så gider man slet ikke - og det gør så, at man siger: hvad skal man føre dialog med dem for!” Et andet bestyrelsesmedlem udtrykker sin vrede og frustration således:

Jeg er meget skuffet, og de (byrådspolitikerne) har i hvert fald mistet meget respekt fra mig af. Altså jeg respekterer dem godt nok ikke for noget som helst lige nu. Og jeg må indrømme, at jeg agter ikke at deltage i noget fra deres side her det første stykke tid, hvis de indkalder til nogle møder, ligesom de har gjort med tema- eller dialogmøder. Jeg gider simpelthen ikke spille min tid på det. Så vil jeg hellere bruge tiden på noget, som vi kan lave oppe på skolen. Altså få sat nogle ting i gang oppe på skolen, hvor vi måske kan se nogle resultater af det. Jeg synes at al den energi, jeg har lagt i det arbejde her - og så laver de det her. Det er simpelthen fuldstændig tosset.

Som endnu et bestyrelsesmedlem ser det, er det hele den kommunale selvforvaltningsmodel, byrådet er ved at sætte over styr med deres håndtering af leg-læringssagen:

Byrådet skal gøre sig klart, at de ikke skal sætte noget i gang ude i basisniveauet, som de ikke vil tage konsekvenserne af. Hvis de beder om en definition af, hvordan skolerne skal se ud, så burde de gøre sig klart, at de dermed også forpligter sig til at høre efter, hvad der kommer ud af det her arbejde. For ellers er resultatet på hele øvelsen, at folk tænker: "brugerdemokrati" - ha! - begrebet mister lynhurtigt sit indhold. Og der skal man så tænke på, at folk bruger deres fritid. Det er gratis arbejde, de får på den måde. Og hvis vi bare er sat til at administrere skolerne, så kunne de jo i stedet for have en kommunal administration til det.

Hvis byrådet alligevel selv vil tage beslutningerne, så må de også selv tage ansvaret for dem, mener han. Det er når konflikter kommer, selvforvaltnings- og dialogsystemet skal vise, om det er noget værd - "og det viser sig så, at når konflikterne er der, så kører byrådet selv. Selvfølgelig gør de det, for det er dem, der har magten, det er dem, der har økonomien". Men så reducerer de samtidig brugerdemokratiet til et slags "anneksdemokrati", mener han, hvor der sidder en masse mennesker og bruger deres tid på noget, der bare ser ud "som om".

Når ingen har magten – men nogen tror de kan tage den.

Hvor byrådet generelt forholder og markerer sig lidt - og iflg. de fleste byrådspolitikere også for lidt - til skoleområdet som et selvstyret område med skoler, der "passer sig selv", er sagen om leg-læring en sag, hvor byrådet bryder det generelle billede og træder frem på banen som politisk styringsaktør. Det samme kan siges om skolebestyrelserne. Også de træder her i karakter som

aktører i den politiske styring. Og det er byråd og bestyrelser, der står som de afgørende og bestemmende parter i forhold til sagen og dens udfald.

Med deres leg-læringsudspil, der ender som en byrådsbeslutning om indføring af en skole-fritidsordning på alle kommunens skoler, markerer byrådet, at det vil og tør noget. Det er her byrådspolitikerne, der tager tet'en, og dem, der "sætter" politikken. Og det gør de egenhændigt - uden administrativ "påklædning" eller sparring og uden om og mod bestyrelserne.

Byrådspolitikerne var klare på, at deres leg-læringsbeslutning var en "markant" beslutning med store konsekvenser. Trods det var der ikke nogen form for forlods sondering eller afklaring - hverken internt mellem de politiske grupper i byrådet eller med administrationen i form af den centrale økonomiafdeling eller skolelederforummet som den kommunale fagadministration på området. En byrådspolitiker havde blot fået en "lille idé", som var blevet drøftet og positivt modtaget som sådan på et temamøde med de berørte parter, ledere og bestyrelsesmedlemmer - med en forventning om, at nu skulle ideen så diskuteres og afklares nærmere. Men byrådet slog til og bestemte, at "sådan skal det være". Skolernes opgave var så, at få det til at blive til en god idé. Hvordan det skulle ske måtte de enkelte skoler, i overensstemmelse med selvstyreprincippet, selv om. Her fik de frie hænder. Spørgsmålet om økonomiske rammer eller begrænsninger var ikke inde i byrådets overvejelser. Det blev "glemt" i skyndingen. Og ingen - ej heller direktøren på området - synes at have været eller gjort byrådet opmærksom på, at en leg-læringsordning, som skolerne selv og frit kunne komme med forslag til, kunne blive en dyr affære. Som direktør for de selvstyrede områder var det nok den ordførende direktør, der "sad for bordenden", som det udtrykkes af den tovholdende vicedirektør, men hun var ikke aktivt involveret i sagen. Administrativt set lå den i hænderne på skolelederne, der her primært forholdt sig som decentrale ledere af deres egne skoler og ikke tænkte i eller forholdt sig til den samlede økonomi i projektet. Og lige så lidt som administrationen "blandede sig" i byrådets politiske beslutningstagning, blandede byrådet sig i administrationens og de decentrale lederes arbejde med at udforme forslag til en leg-læringsordning. De klare og rene linier mellem den "centrale politisk styring" og den "decentrale ledelse" blev overholdt, og hverken forlods eller undervejs blev byrådspolitikerne "klædt på" i sagen. Byrådet handlede uden nogen "grundighed" i det byrådspolitiske arbejde, som en byrådspolitiker beklagende udtrykte det, da de stod - uforberedte - med de mange "gode" leg-læringsforslag, de selv havde bedt skolerne om at udarbejde, men ikke havde mulighed for at skaffe pengene til. Det viste sig ikke kun at være den "borgerlige lejr", men også den initiativtagende socialdemokratiske gruppe, der ikke vidste, hvad de gjorde, da de gik med til leg-læringsbeslutningen. Og ingen i byrådet synes at have gjort sig forestillinger om, at skolebestyrelserne skulle gå ind og tage deres rolle som medbestemmende politiske aktører på alvor.

Fra byrådets side gik forventningen primært på, at leg-læringsbeslutningen ville møde modstand fra de ansatte lærere og pædagoger - og måske fra nogle af de modvillige skoleledere, der endnu ikke var kommet helt på det

rene med deres rolle som decentrale kommunale ledere. En sådan konflikt var de indstillet på at tage: “det bliver da smadder spændende!”, som en kampberedt socialdemokratisk byrådspolitiker udtrykte det efter afsendelsen af byrådets “klare signal” til skolerne om indføring af en leg-læringsordning. Det blev imidlertid ikke den kamp, byrådet kom til at stå overfor. Problemerne med og mellem pædagoger og lærere klarede de selv, decentralt på de enkelte skoler, hvor såvel ledere som bestyrelser efter den første skepsis over for leg-læringsprojektet gik ind og tog projektet til sig og gjorde det til deres eget - sådan som de var blevet opfordret til det af byrådet.

Indadtil, på de enkelte skoler, gjorde skolebestyrelserne de lokale leg-læringsprojekter til bestyrelsernes projekter for en kvalitativ forbedring af skolen og forsvarede dem - i første omgang over for kritiske forældre og modvillige lærere - siden også over for skolelederne, der dels var stækket som “byrådets forlængede arm” på de enkelte skoler, dels var mere villige end bestyrelserne til at gå på kompromis med de “optimale” modeller, der lokalt var opnået enighed om. Her stod bestyrelserne fast på den lokale enighed, og skolefritidsordningen, som lederne var indstillet på at få det bedst mulige ud af, afviste bestyrelserne at tage politisk medansvar for. Den måtte skolelederne, der som administrative ledere skulle gøre, som byrådet havde sagt, selv tage sig af - uden bestyrelsernes positive medvirken eller accept. Udadtil var det skolebestyrelserne, der indgik i forhandlingsspillet med byrådspolitikerne. Som administrative ledere var skolelederne koblet af og sat uden for det “politiske” spil, hvor de, med et skolelederudtryk, befandt sig som “en lus mellem to negle” - mellem det centralt bestemmende og “styrende” byråd og de decentralt bestemmende og “styrende” bestyrelser.

I det “politiske” forhandlingsspil mellem byråd og bestyrelser forblev såvel byråd som bestyrelser “hjemme” på hver deres egen banehalvdel. Byrådet med deres egenhændige udspil, først om leg-læring - dernæst om skole-fritid. Bestyrelsernes med deres kompromisløse og afvisende returneringer af de udspil, der kom fra byrådet. Ingen af parterne var indstillet på at forlade egen banehalvdel til fordel indbyrdes dialog og samspil på midtbanen. Og med deres respektive udspil og returneringer hen over midtbanen sætter og presser de hinanden til at forblive “hjemme” på egen banehalvdel. Med de administrative aktører placeret på sidelinien. Og uden det nødvendige centralt-decentrale samspil ender spillet med selvmål for parterne. Uden bestyrelsernes medstyring må byrådet affinde sig med en amputeret skole-fritidsordning. Og bestyrelser og skoler står med en skole-fritidsordning, som var dårligere end den leg-læringsordning, de tidligere havde afvist.

Den centralt-decentrale skolepolitiske styring dekobles mellem parter, der hver især træder i karakter som selvbestemmende “herrer i eget hus”, men som ikke magter at finde hinanden og finde sammen i det fælles skolepolitiske spil. Alle forbliver de “herrer i eget hus” - men “alene hjemme”, og den skolepolitiske styring mellem de indbyrdes selvstændige, men afhængige parter kortslutter - med selvmål til følge.

Konklusion: hvordan politisk styring?

Den skolepolitiske styrings- og adgangsstruktur og de hermed forbundne aktør- og identitetsdannelser er forskellige i de to kommuner. I begge kommuner udgør det skolepolitiske felt et eget, afgrænset og sektoriseret felt, som ingen "udenforstående" blander sig i. Den skolepolitiske styring overlades i det store og hele til feltet og dets "egne" aktører. Men indadtil på feltet foregår den politiske styring på forskellig måde med forskellige organisatorisk-institutionelle rolletildelinger og med udvikling af forskellige identitets- og anerkendelsesrelationer de deltagende aktører imellem. De henholdsvis traditionelle, udvalgsorganiserede og de "moderne", mål- og selvstyringsorganiserede strukturer giver således forskellige deltagelsesmuligheder og roller i den skolepolitiske styring. Disse organisatorisk-institutionelle roller "sætter sig" i form af forskellige identitetsdannelser, hvor de deltagende parter forstår sig selv og hinanden på forskellig måde som aktører i den politiske styring. Og de spiller sammen på forskellig vis i forbindelse med de konkrete skolepolitiske tiltag om henholdsvis "Et fælles børnesyn" og "Leg-læring". Det synes at være her - i relation til de politiske styrings- og samspilsrelationerne indadtil på feltet - de styringsmæssige problemer og udfordringer rejser sig.

Begge sagsforløb demonstrerer, at ingen af de deltagende aktører "har magten" i og over den skolepolitiske styring. Den udfolder sig i begge kommuner og i begge sagsforløb som en interaktiv proces, hvor en flerhed af aktører, der er indbyrdes afhængige af hinanden og hinandens forskelligartede ressourcer, viden og kompetencer på feltet, prøver at finde såvel "sig selv" som hinanden i den politiske styring. Ingen af parterne gør sig forlods klare forestillinger om, hvilken interesse, de har i, eller hvad det er, de vil opnå, med de pågældende skolepolitiske tiltag. Forestillinger og interesser udvikles undervejs i processen og samspillet mellem parterne - med lærerne og deres faglige organisation som delvis undtagelse. At finde ud af, hvad man som delagtig "parthaver" i processen overhovedet kan og skal mene, og hvordan man kan og skal finde sammen på tværs mellem de forskellige grupper af aktører, synes at være den store styringsmæssige udfordring i begge kommuner.

Inden vi konkluderende skal samle sammen på det politiske styringssamspil i henseende til spørgsmålet om politisk samstyringsevne mellem de indbyrdes afhængige parter på det skolepolitiske felt og på forskellene i så henseende mellem de to kommuner, kan der være grund til kort at opholde sig ved karakteren af de to undersøgte skolepolitiske sagsforløb. Substantielt-indholdsmæssigt er de udvalgte sagsforløb specielle. Der er tale om nye typer af pædagogisk-undervisningsmæssige tiltag, der på kompleks vis griber ind i den almindelige måde at organisere og tilrettelægge skoleundervisningen og -hverdagen på. Som sådan har vi at gøre med skolepolitiske tiltag, der er ret så uover- og uigennemskuelige for parterne, og hvor de har svært ved at finde ud af, hvad "sagen" kan og skal handle om, og hvad den indebærer mere konkret. Og dermed også svært ved at finde hinandens og egne interesse-mæssige ben i

relation til tiltagene. På grund af tiltagenes særlige karakter kan man selvfølgelig ikke generalisere ud fra de styringsmæssige forløb, der udfolder sig i forbindelse med de to tiltag. Og vores undersøgelse kan og vil på ingen måde ikke udelukke forekomsten af politiske styringstiltag og -forløb, hvor forskellige klare interesser og krav står over for hinanden, og hvor nogle aktører kæmper for at komme igennem med egne krav og interesser over for andre aktører og deres interesser. Men om ikke andet kan vores undersøgelse af de to skolepolitiske sagsforløb vise, at dette traditionelle og almindelige syn på politik og politiske styring som en interessebaseret og -drevet konflikt og kamp om "magten" ikke kan stå alene i forståelsen af, hvad politisk styring handler om. Vi vil dog mene, at vores undersøgelse kan vise mere end det. Selv om de skolepolitiske styringsforløb, vi har undersøgt, er specielle, så er de ikke unikke eller atypiske for den politiske styring, der finder sted på det kommunalt-lokale plan - ligesom de ikke er forbeholdt det skolepolitiske styringsfelt. Og vi vil hævde, at de problemer og udfordringer, der er forbundet med skabelse af "magt til" forstået som autoritativ politisk samstyringsevne mellem de forskellige be- og vedrørte aktører, er nok så væsentlige og interessante som at finde frem til "who governs" forstået som det klassiske spørgsmål om, hvem der "har magten" i og over den politiske styring.

I de to undersøgte kommuner er det de samme typer af "skole"-aktører, der deltager i den politiske styring - valgte politikere, ansatte administratorer, ledere og lærere samt valgte forældrebestyrelser og menige forældre. Men de indgår med meget forskellige roller, de forstår og anerkender hinanden som aktører på forskellig vis, og de spiller sammen på forskellig måde i forbindelse med de to sagsforløb.

I den traditionelle, udvalgsstyrede kommune er de centrale kommunale aktører præget af en uklar tvetydighed omkring egen og andre aktørers rolle i den skolepolitiske styring. På den ene side er det udvalgsfolkene, der står for og "bestemmer" kommunens politik, men på den anden side hverken kan eller vil de bestemme og styre uden om parterne "derude i systemet". I den konkrete sag om et "fælles børnesyn" overlades det til forvaltningen og forvaltningschefen at tage affære og finde ud af, hvordan sagen kan og skal udvikle sig. Selv forholder politikerne sig passivt afventende og "nikkende" til, hvad forvaltningschefen mener, der kan og skal gøres for at fremme sagen. Forvaltningschefen sætter sig i spidsen for og kører sagen, men det kan og skal jo ikke være ham, der står for og bestemmer, hvad det fælles børnesyn skal være. Efter at have fået den fornødne opbakning i det politiske udvalg og i ledergruppen, har han brug for de berørte parter ude i systemet, de ansatte og bestyrelserne. De skal tages i ed og have mulighed for at give deres besyv med, hvis sagen skal kunne nyde fremme. Og desuden komme med indholdsmæssige bud på, hvordan det fælles børnesyn kan og skal se ud. De berørte parter "derude" giver deres besyv med og specielt bestyrelserne deres positive tilslutning til et fælles børnesyn. Som berørte brugere og interessenter er det er imidlertid ikke dem, der skal bestemme, hvordan det fælles børnesyn kan og skal se ud. Det må dem, der bestemmer og styrer "derinde" i "kommunen", finde ud af. Alle parter gør således, som de "skal" og

giver hver især sagen deres medløb - lærerne noget vrangvilligt og som sædvanligt "brokkende", men dog også med opbakning. Men da ingen af parterne kan eller vil bestemme, og alle forventer, at det er de "andre", der kan og skal gøre noget, kan sagen - trods de mange gode viljer - ingen vegne komme. Med de tildelte roller og indbyrdes aktørforståelser havner aktørerne i en styringsmæssig afmagtssituation. Og sagen går til sidst død som følge af en besparelsmæssig aktivering af den generelle mistillid mellem "os" og "dem" - dem der bestemmer og styrer "derinde" og de berørte parter og interessenter "derude".

Heller ikke i den moderne, mål- og selvstyrede kommune lykkes den politiske samstyring mellem parterne. Her er det imidlertid andre aktørroller og -forståelser, der er i spil, og som spærrer for udvikling af politiske samstyring om "Leg-læring".

Hvor såvel udvalgsfolk som skolebestyrelser stod marginalt og på sidelinien til fordel for forvaltning og skoleledere som de "stærke" aktører i det politiske styringsspil om et "fælles børnesyn", forholder det sig "omvendt" i spillet om "leg-læring". Her indgår det centralt valgte byråd og de decentrale skolebestyrelser som de afgørende styringsaktører - uden deltagelse af centrale forvaltningsaktører og med skolelederne som stækkede administrative ledere om ikke uden for, så på sidelinien af det politiske styringsspil mellem byråd og bestyrelser. I forbindelse med Leg-læringssagen bryder byrådspolitikerne med det almindelige billede og den udbredte - inklusive egen - opfattelse af, at de som politikere mere eller mindre er sat ud af spillet med den indførte mål- og selvstyringsmodel. De synes her at gribe chancen, da den byder sig, til at markere sig som dem, der "sætter" politikken og står i spidsen for den centrale politiske styring. Og det uden forudgående forberedelse - herunder overvejelser over de økonomisk-budgetmæssige konsekvenser af og rammer for en leg-læringsordning.

I leg-læringssagen støder byrådets markante styringstiltag "fra oven" imidlertid på politisk selvstyring "fra neden". Også det synes at komme uforberedt og bag på byrådspolitikerne, der nok forventede modstand, men det i form af mod- og vrangvillige skoleledere og ansatte. At skolebestyrelserne aktivt gik ind og ikke bare tog leg-læringssagen til sig, men også tog deres tildelte selv- og medbestemmende styringsrolle på sig - vendt mod den byrådspolitiske styring - synes de ikke at have forventet. Og hverken byråd eller bestyrelser synes at være indstillet på eller at kunne finde sammen i en indbyrdes dialog- og samstyring om leg-læringssagen. Byrådspolitikerne forholder sig til bestyrelserne som nogle, der primært skal levere input og stille krav "fra neden" til den centrale politiske styring, som en styring byrådet selv og alene står - og har ansvar - for. Uden offensivt med- og modspil fra byrådspolitikerne synes bestyrelserne på deres side at "forfalde" til rollen som ansvarsløse kravstillere til den byrådspolitiske styring - med deres afvisning af mulige kompromisløsninger og deres manglende hensyntagen til den samlede kommunale økonomi og nedskæringerne på de øvrige kommunale opgaveområder. Ved således at forblive "alene hjemme" på hver deres egen banehalvdel blokerer begge parter for det aktive samspil på

midten, som er nødvendigt for indførelsen af en leg-læringsordning. Og med risiko for at sætte hele selv- og dialogstyringsmodellen over styr ender byrådet med at gøre brug af sin styringsmæssige “overmagt” og “i sidste instans”-kompetence til egenhændigt og uden om bestyrelserne at gennemføre en skolefritidsordning, som bestyrelserne kun kan begrænse omfanget af.

Skal den politiske styring mellem de indbyrdes afhængige parter på det skolepolitiske felt undgå at havne i styringsmæssig afmagt eller overmagt synes det at kræve andre roller og identitetsdannelser blandt de deltagende aktører end dem, der har været i spil i de her undersøgte styringsforløb. På hver deres måde spærrer de forskellige organisatorisk-institutionelle rolletildelinger og de hertil knyttede aktør- og identitetsdannelser i de to kommuner for udviklingen af en politisk styringsevne mellem de involverede parter.

Lægges erfaringerne fra disse skolepolitiske styringsforløb til grund synes det vigtigt, at de valgte politikere ikke passivt blander sig uden om og blot “nikker” til, hvad de andre deltagende styringsaktører måtte finde ud af. Men de kan heller ikke indgå som dem, der bestemmer og styrer “oppe fra og ned”. Selv om de valgte politikere udgør de i sidste instans bestemmende aktører, må de indgå som en aktivt deltagende part i med- og modspil med de øvrigt involverede og berørte parter, og de må lægge processen til rette for en aktiv inddragelse af disse som kompetente, selv- og medbestemmende styringsaktører. For de valgte skolebestyrelses vedkommende må rollen som bruger- og pressionsgruppe, der alene står som berørte mod- og aftagere af og kravstillere “nede fra og op” til en politisk styring som andre står og har ansvar for, forlades til fordel for rollen som ikke blot medbestemmende, men medansvarlig styringsaktører. Og skal de politisk valgte byråds- og bestyrelsesmedlemmer kunne udfylde disse roller som aktivt deltagende, medbestemmende og medansvarlige aktører i den politiske styring, kræver det inddragelse af og aktivt med- og modspil fra de administrativt ansatte videns- og ressourcepersoner på de forskellige områder og niveauer. Lige så lidt som den politiske styring kan overlades til de ansatte ledere og deres faglige ekspertise og kunnen, kan de administrative ledere reduceres til nogle, der skal blande sig uden om og blot gøre, hvad der “politisk” set bliver sagt og bestemt. Og sidst, men ikke mindst, er det tvivlsomt om en politisk styring, der sigter mod en afgørende indgriben i og forandring af undervisningens indhold og tilrettelæggelse, kan finde sted uden om og uden aktiv deltagelse af og bidrag fra de ansatte lærere, som dem, der konkret skal stå for og levere undervisningen på de enkelte skoler. At få vendt den negative spiral med frustrerede, “nej”-sigende lærere, der har “meldt sig ud” af den skolepolitiske styring synes at være en fælles udfordring for alle parter og for udviklingen af en politisk styringsevne på det skolepolitiske felt.

Referencer:

- Blom-Hansen, J., Bruun, F. & Pallesen, T (red.) (2002): *Kommunale patologier*, Århus: Systime.
- Dahl, R. (1962): *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Ejersbo, N. (red.) (1997): *Politikere, ledere, professionelle i kommunerne - effekter af strukturændringer*, Odense Universitetsforlag.
- Frølund-Thomsen, J.P. (2000): *Magt og indflydelse*, Århus: Magtudredningen, Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Hansen, K. (1999): New Public Management på det kommunale niveau: en dansk NPM-model - i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 4.
- Hansen, K. & Dalsgaard, L. (2000): "Skanderborgmodellen" - en ny kommunal styringsmodel - i H.P.Bang, J.Hoff & A.D.Hansen (red): *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*, København: Dansk Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Klausen, K.K. & Ståhlberg K. (red.) (1998): *New Public Management i Norden*, Odense Universitetsforlag.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Stoker, G. (1995): Regime Theory and Urban Politics - in D.Judge, G.Stoker & H.Wolman (eds.): *Theories of Urban Politics*, London: SAGE Publications Ltd.

Bilag.

Det empiriske datamateriale:

I undersøgelsen er der gjort brug af en flerhed af primært kvalitativt orienteret datamateriale omfattende dokumentarisk materiale (fra byråd, udvalg og forvaltning samt de enkelte skoler), artikler og indlæg i de lokale aviser, indledende spørgeskemabesvarelser, interviews og deltagelsesobservation. Datamaterialet er imidlertid af lidt forskellig karakter for de to kommuners vedkommende.

I den "traditionelle" kommune består materialet, der er indsamlet i perioden fra efteråret 2001 til febr. 2002, af en kombination af avisindlæg, dokumentarisk materiale og interviews (à ca. 1½ tm.) med:

- borgmester og 8 udvalgte byrådspolitikere fra de forskellige politiske grupper og udvalgsområder (incl. en skoleleder), herunder formanden samt medlemmer af Børne- og kulturudvalget, som har skoleområdet som opgaveområde
- forvaltningschef og afdlingsleder for skoleområdet i børne-, kultur- og fritidsforvaltningen
- fællestillidsmand og næstformand for den lokale lærerkreds
- skoleledere, bestyrelsesformænd og en forældre- samt personale-repræsentant fra bestyrelserne på dels en stor byskole, dels lille landsbyskole.

For den "moderne" kommunes vedkommende trækkes der på et mere omfattende materiale indsamlet i forbindelse med forskningsprojektet "Demokrati fra neden" (Bang, Hansen og Hoff (red.), 2000). Herunder data fra en empirisk undersøgelse af skoleområdet, som ikke indgår i den tidligere afrapportering fra forskningsprojektet. Det anvendte datamateriale består ud over avisindlæg og dokumentarisk materiale af indledende spørgeskemabesvarelser fra samtlige byrådspolitikere, skoleledere og bestyrelsesformænd, deltagelsesobservation (byrådsmøder, tema- og dialogmøder mellem byråd og skolebestyrelser, forældremøde om "Leg-læring") samt interviews (à ca. 1½ tm.) med:

- borgmester og 8 udvalgte politikere fra de forskellige politiske grupper og udvalgsområder (incl. en skoleleder)
- direktør for institutions- herunder skoleområdet, vicedirektør som fungerende "tovholder" på skoleområdet og leder af den centrale økonomi- og konsulentafdeling
- skoleleder, bestyrelsesformand, en forældre samt lærerrepræsentant fra bestyrelsen og en "menig" forælder på dels en stor byskole, dels en mindre landsbyskole

Hertil kommer interviews med 2 daginstitutions- og en fritidshjemsleder samt nogle "borger"-interviews med tidligere og på indsamlingstidspunktet fungerende skolebestyrelsesmedlemmer. Materialet er indsamlet over en længere periode fra foråret 1998 til foråret 2000.